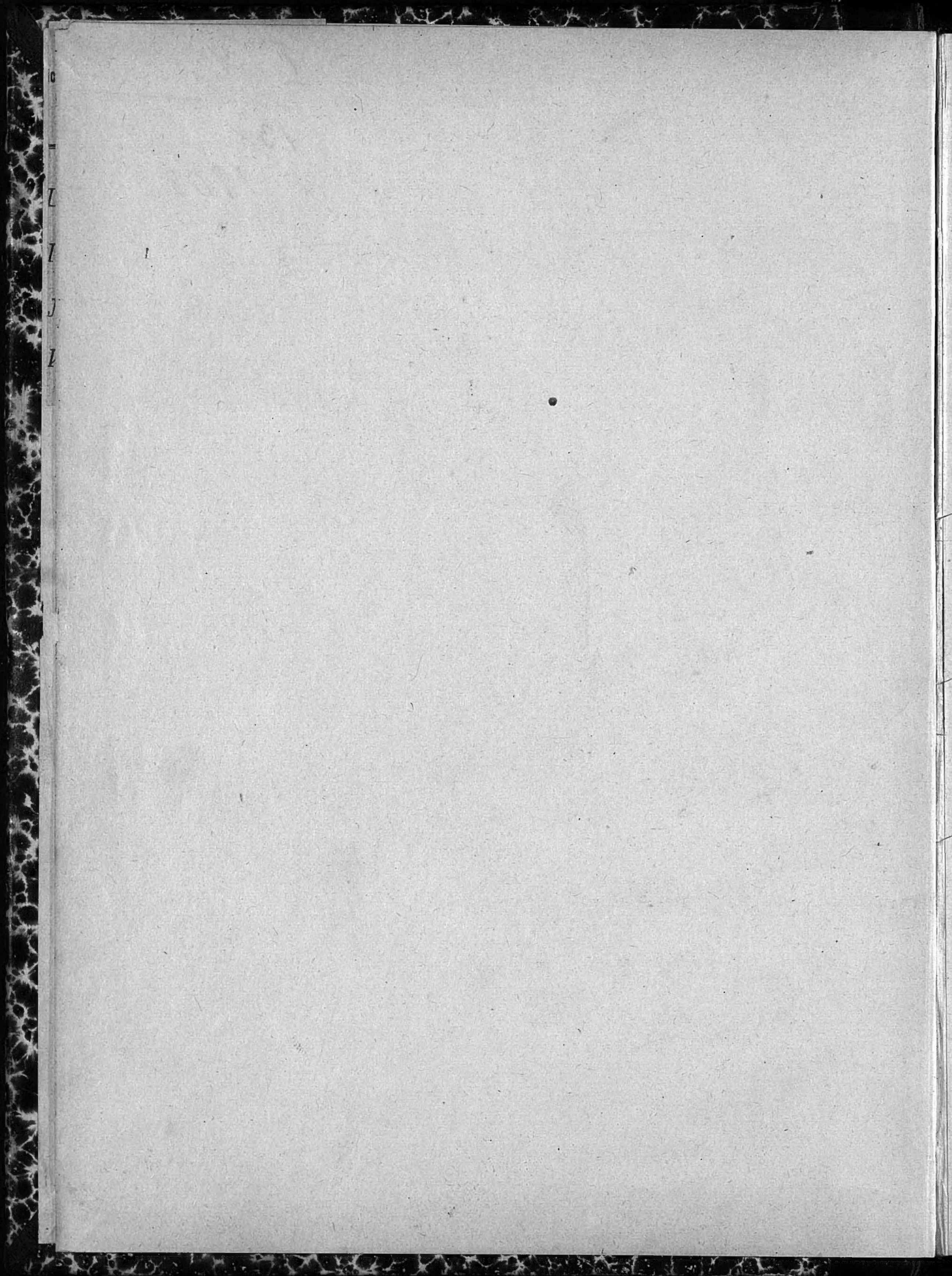
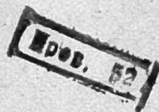


Изданіе Г. Θ. Львовича.



С. А. Котляревскій.

Конституціонное Государство.

Опытъ политико-морфологическаго обзора.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Альтшулера. Фонтанка, 96.
1907.

Посвящается

Льву Іосифовичу

Петражицкому.

ВВЕДЕНІЕ.

Явленія государственной жизни принадлежатъ къ категоріи самыхъ сложныхъ предметовъ человѣческаго познанія; въ нихъ переплетаются дѣйствія самыхъ разнообразныхъ причинъ, и неудивительно, если этой сложности и разнородности соотвѣтствуетъ разнообразіе методовъ и пріемовъ, которые здѣсь примѣняютъ изслѣдователи, точекъ зрѣнія, съ которыхъ они смотрятъ. Мы говоримъ именно объ изслѣдователяхъ, а не о публицистахъ, такъ какъ задачи ихъ вполнѣ различны: цѣль первыхъ—изученіе политической дѣйствительности, ея формъ и причинныхъ зависимостей; цѣль вторыхъ—оцѣнка этой дѣйствительности съ точки зрѣнія мыслимаго идеала.

Цѣли, конечно, различны; но—не будемъ этого забывать—самый бѣглый взглядъ на исторію политическихъ ученій показываетъ, какъ постоянно переплетались оба мотива, и какъ идея „нормальнаго государства", являвшагося съ аттрибутами то теократіи, то патріархальной монархіи, то сословной аристократіи, то народнаго суверенитета,—какъ эта идея вставала между изслѣдователемъ и его матеріаломъ и давала своеобразное освѣщеніе этому матеріалу. Можно сожалѣть о методологическихъ ошибкахъ, которые обычно приноситъ съ собой такой субъективизмъ, но едва ли можно надѣяться на полное освобожденіе отъ него,—мало того, едва ли такое полное освобожденіе желательно въ интересахъ самой государственной науки. Не будетъ ли оно возможно лишь тогда, когда эта наука сдѣлается предметомъ чисто отвлеченнаго интереса, когда утратится сознаніе жизненной важности политическихъ формъ и учрежденій, сознаніе зависимости отъ нихъ человѣческаго счастья или несчастья, свободнаго развитія личности или ея деспотическаго подавленія, сознаніе возможности закономѣрнаго культурнаго подъема или необходимости оставаться въ заколдован-

номъ кругу унаслѣдованнаго быта? Тогда наукѣ о государствѣ будетъ угрожать другая, не меньшая опасность—сдѣлаться схоластической системой понятій, не питающейся притокомъ впечатлѣній изъ многообразной жизни дѣйствительности. А между тѣмъ величайшіе памятники политической мысли, начиная съ Республики Платона и Политики Аристотеля,—всѣми своими корнями связаны со столкновеніемъ политическихъ интересовъ, взглядовъ, идеаловъ и предразсудковъ; эти страсти, которыми жилъ окружающій мыслителей міръ, пробиваются черезъ всю схоластическую строгость аргументаціи Ѳомы Аквинтскаго и Вильгельма Оккама,—и, повидимому, заповѣдь Спинозы „не плакать и не смѣяться, а понимать" остается въ этой области лишь путеводной звѣздой для изслѣдователя, къ которой онъ долженъ стремиться въ часы своей работы, никогда не надѣясь вполнѣ ея достигнуть и не покупая безстрастія цѣной равнодушія къ окружающей его политической жизни.

Родственный характеръ права и государства настолько очевиденъ, что понятно широкое примѣненіе юридическихъ точекъ зрѣнія къ формамъ государственной жизни. Но какъ бы не подчеркивалось принципіальное различіе между двумя главными отдѣлами юриспруденціи, несомнѣнно, что методы и пріемы гражданскаго права, оказали самое большое вліяніе на разработку права государственнаго, вліяніе, которое далеко не всегда было благотворнымъ. Отношенія, изучаемыя гражданскимъ правомъ, въ общемъ, несомнѣнно, болѣе простыя, болѣе поддаются подведенію подъ опредѣленныя схемы: имѣя дѣло съ ними, легче отвлечься отъ осложняющихъ обстоятельствъ, среди которыхъ возникло данное отношеніе: гражданское право достигло большей тонкости и точности, чѣмъ право государственное [1]). Это неизбѣжно уже въ виду практической необходимости, создаваемой примѣненіемъ его въ судахъ; естественно, явились попытки приложить его категоріи, оказавшіяся столь плодотворными методологически, къ области государственныхъ отношеній, но при этомъ часто упускался изъ виду основной своеобразный факторъ въ этихъ отношеніяхъ,—распредѣленіе власти.

Насущная задача юридическаго познанія государства сво-

[1]) Ср. характеристику публичнаго права, какъ науки, у Lorenz Stein, Die Verwaltungslehre, I B., 265 S.

дится къ тому, чтобы сдѣлать государство „юридически мыслимымъ“, при чемъ всѣ проявленія государственной жизни подпадаютъ подъ правовыя нормы. Для юриста, поэтому, представляютъ величайшій интересъ вопросы, имѣетъ ли государство по преимуществу субъективное или объективное бытіе, нужно ли его представлять, какъ юридическое лицо или какъ корпоративный союзъ, является ли оно субъектомъ, или объектомъ права, или правоотношеніемъ; и отъ того, какой взятъ исходный взглядъ, мѣняется истолкованіе и всѣхъ отдѣльныхъ сторонъ государственной жизни. Когда Лабандъ въ своемъ „Государственномъ правѣ Германской имперіи“ утверждаетъ, что законодательная власть въ конституціонной монархіи принадлежитъ монарху, ибо парламентъ устанавливаетъ лишь содержаніе закона, а обязательную силу ему сообщаетъ исключительно санкція короля,—то подобная точка зрѣнія, очевидно, непримиримымъ образомъ противорѣчащая политической дѣйствительности, понятна до извѣстной степени, какъ попытка юридически истолковать актъ созданія закона [1]).

Но самой характерной особенностью этого юридическаго мышленія оказывается та сторона, что для него всѣ основныя понятія, связанныя съ государствомъ, являются строго опредѣленными и разграниченными: оно представляетъ изучаемое, какъ нѣчто неподвижное,—изучаетъ по преимуществу статически, а не динамически. Этому совершенно соотвѣтствуетъ и признанное въ современной юридической наукѣ положеніе, что происхожденіе государства не можетъ быть объяснено юридически, — оно есть вопросъ факта, а не права, и лишь съ момента установленія даннаго государственнаго порядка для юриста открывается поле изслѣдованія. Понятно, какъ онъ будетъ разсматривать политическую дѣйствительность: каковы бы ни были, напримѣръ, слѣдующія постепенно другъ за другомъ переходныя формы между такъ называемымъ федеративнымъ и унитарнымъ государствомъ, всякое наличное государство въ его глазахъ непремѣнно должно попадать въ ту или другую категорію. Іеллинекъ пользуется этимъ примѣромъ, указывая на опасности, возникающія, „когда въ примѣненіи къ государственнымъ формамъ отказываются отъ отчетливыхъ, строго раз-

[1]) Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, I B, 495 S. etc. „Die Sanction allein ist Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne der Wortes“.

граниченныхъ понятій". „Правовыя понятія всегда должны имѣть опредѣленныя грани: раствореніе одного въ другомъ было бы смертью для науки, гибелью для правовой жизни. Для цивилистовъ и криминалистовъ это утвержденіе не представляетъ ничего новаго; какія страшныя опасности для жизни, семьи и собственности вытекаютъ изъ утвержденія, будто границы между отдѣльными правовыми отношеніями текучи,—между покупкой и наймомъ, между бракомъ и конкубинатомъ, между простымъ лишеніемъ жизни и предумышленнымъ убійствомъ! Въ этомъ и состоитъ сущность права, что оно взаимно разграничиваетъ посредствомъ твердо установленныхъ понятій текучія жизненныя отношенія. Тамъ, гдѣ понятія начали попадать въ „гераклитовскій потокъ вещей", тамъ кончается юриспруденція" [1]. Трудно точнѣе опредѣлить различіе юридическаго и политическаго взгляда на государственныя отношенія. Можно сравнить это съ различіями интересовъ юриста и экономиста, изучающихъ, напримѣръ, какія нибудь формы собственности: для экономиста распредѣленіе мелкой или крупной собственности, долгосрочной или краткосрочной аренды часто гораздо важнѣе чѣмъ та грань, отдѣляющая собственность отъ пользованія, на которой сосредоточитъ свое вниманіе юристъ [2].

Нельзя, конечно, сказать, чтобы юридическое воззрѣніе было лишено всякой зависимости отъ реальной государственной жизни,—политически невозможное не можетъ быть и предметомъ юридическаго анализа; но извѣстная искусственность или условность, присущая этому воззрѣнію, отнюдь не должна ставиться ему въ вину: одинаково несправедливо оспаривать права формально-юридическаго пониманія государства, какъ и утверждать, что оно есть единственно истинное и законное [3].

---

[1]) Die Lehre von den Staatsverbindungen, 15 S. Срав. у Borel, Etudes sur la souverainité et l'état féderatif, p. 70, 76. Интересны также аналогичныя соображенія Гирке въ его рецензіи на книгу Лабанда, помѣщенной въ Jahrbücher der Gesetzgebung Шмоллера, VII B, 61—76 S.

[2]) Хотя и здѣсь многія различія, казавшіяся ранѣе качественными, признаны въ настоящее время за различія въ степени. Теперь, напримѣръ, уже нельзя и для юристовъ абсолютно противополагать собственность индивидуальную и коллективную.

[3]) Весьма ярко, хотя и односторонне освѣщаетъ контрастъ метода юридическихъ наукъ и государствовѣдѣнія Гумпловичъ. См. особенно его послѣднюю работу, Geschichte der Staatstheorien, 75 S.

Въ извѣстномъ смыслѣ юридическому пониманію противоположно историческое, и среди его разновидностей мы хотѣли бы остановиться на томъ, которое можно назвать соціально-историческимъ. Послѣднее мало интересуется формами государственной жизни и ея отношеніями, какъ таковыми: въ его глазахъ эти формы и отношенія суть нѣчто вторичное, и чтобы понять ихъ, необходимо изучать строеніе того общества, которое живетъ въ нихъ: необходимо отъ формъ перейти къ содержанію. Содержаніе это усматривается прежде всего въ различныхъ общественныхъ классахъ, обладающихъ своеобразными интересами и ведущихъ другъ съ другомъ постоянную борьбу. Политическая организація есть лишь отраженіе борьбы силъ, происходящей подъ ея поверхностью: она есть закрѣпленный modus vivendi между отдѣльными классами, и неминуемо должна измѣниться, когда въ борьбѣ соціальныхъ силъ измѣнится ихъ равновѣсіе. Здѣсь лежитъ ключъ не только къ объясненію фактовъ политической жизни, но и къ пониманію различныхъ направленій и оттѣнковъ политической идеологіи: эта послѣдняя всегда отражаетъ интересы извѣстной среды. Изъ классовыхъ интересовъ выступаетъ на первое мѣсто наиболѣе могущественный двигатель человѣческой жизни,—интересъ экономическій, и потому, въ концѣ концовъ, политическая дѣйствительность есть извѣстная надстройка надъ хозяйственными отношеніями данной эпохи. Правда, существуетъ и обратное воздѣйствіе государства на хозяйственную жизнь страны, но оно является сравнительно второстепеннымъ: глубочайшую основу исторіи представляетъ не развитіе государства, какъ это думали Аристотель и Гегель, а развитіе классовъ, какъ участниковъ общественнаго производства и потребленія.

Такой взглядъ получилъ наиболѣе яркое выраженіе въ школѣ такъ называемаго экономическаго матеріализма, хотя въ той или другой мѣрѣ его приняли и изслѣдователи, отрицающіе свою принадлежность къ этой школѣ; намъ нѣтъ надобности обращаться къ Энгельсу и Лоріа, — мы найдемъ этотъ взглядъ также у Бюхера, Зомбарта, у цѣлаго ряда историковъ и соціологовъ. Крайности и преувеличенія экономическаго матеріализма, несомнѣнно, уже пережиты: идея всеопредѣляющаго экономическаго фактора уже потеряла научный кредитъ, и ее гораздо чаще можно встрѣтить въ

литературѣ публицистической, чѣмъ научной. Можно, однако, признавать всю недостаточность и даже извѣстную схоластичность такого объясненія, проведеннаго съ исключительностью, и все таки не отвергать заключающихся въ немъ драгоцѣнныхъ элементовъ. Въ высшей степени важно было вскрыть извѣстные классовые экономическіе интересы, связанные съ извѣстными политическими формами; не принимая первыхъ во вниманіе, не подвергая ихъ внимательному анализу, совершенно нельзя понять и эволюціи государства. Ошибка лежала не въ признаніи важности, а въ признаніи исключительности этихъ экономическихъ интересовъ. Но съ другой стороны, нужно признать, что и у болѣе умѣренныхъ представителей этого направленія часто сказывается недостаточное вниманіе къ политическимъ факторамъ, какъ таковымъ: недостаточно оцѣнивается, какъ глубоко вліяютъ учрежденія и правовыя нормы на жизнь общественныхъ классовъ. Можетъ быть, здѣсь сказывается основная психологическая односторонность: изслѣдователи, историки и соціологіи часто не придавали самому факту власти и борьбѣ за нее достаточно самостоятельнаго значенія; съ ихъ точки зрѣнія эта борьба за власть всегда являлась средствомъ достиженія экономической самостоятельности и экономическаго могущества. Употребляя выраженіе извѣстнаго афоризма Маркса, который повторяетъ здѣсь мысль, ясно высказанную еще Сенъ-Симономъ, „власть есть ничто иное, какъ экономическая сила“. Но именно подобный взглядъ далеко не объясняетъ политической дѣйствительности, которая ясно указываетъ, что власть являлась предметомъ совершенно самостоятельныхъ желаній, что часто само экономическое могущество было лишь средствомъ достиженія власти, и что вообще въ этой послѣдней мы имѣемъ нѣкоторое первоначальное психическое состояніе, несомнѣнно, еще требующее своего истолкованія *).

---

*) См. весьма замѣчательныя соображенія о природѣ власти у С. Франка, въ „Вопросахъ Жизни“ за мартъ 1905 г. Блестящая попытка проникнуть въ существо власти у Tarde, Transformation du pouvoir. Чрезвычайно важны здѣсь данныя новѣйшей этнографіи и науки о первобытномъ человѣкѣ. Какъ объяснить исключительно экономически такъ называемое „обрядовое правительство“, проницательно анализированное Спенсеромъ въ его „Основаніяхъ Соціологіи“, — форму, существованіе которой вполнѣ подтверждается новѣйшими изслѣдованіями?

Эта точка зрѣнія является исходной для послѣдующаго изученія современнаго конституціоннаго государства. Если прежде всего выступаетъ вопросъ, какъ распредѣляется власть въ государствѣ, то и методъ изученія долженъ отличаться и отъ формально-юридическаго, и отъ соціально-историческаго. Здѣсь главная цѣль—изучить механизмъ политическихъ учрежденій самъ по себѣ, независимо отъ того, въ какихъ юридическихъ категоріяхъ онъ мыслится и эквивалентомъ какихъ соціальныхъ силъ онъ является; конечно, это не означаетъ исключенія другихъ точекъ зрѣнія, а лишь ихъ подчиненіе основной, которую, можетъ быть, всего точнѣе назвать политико-морфологической. Главное вниманіе здѣсь поэтому обращается на политическія формы, на распредѣленіе ихъ по основнымъ типамъ. Въ противоположность юристу политикъ-морфологъ всегда видитъ, насколько не соотвѣтствуютъ живой политической дѣйствительности принятыя рубрики, видитъ, какъ постепенны здѣсь переходы и условны классификаціи. Для него государство есть сложная организація, состоящая изъ различныхъ элементовъ, и всякое данное политическое образованіе можетъ быть пріурочено къ ряду группъ, смотря по тому, насколько въ немъ развитъ данный элементъ. Въ одномъ государствѣ существуетъ полная централизація власти, въ другомъ значительная часть функцій перенесена на мѣстные органы. Здѣсь пріобрѣла особое значеніе палата народныхъ представителей, тамъ она заслонена сильной монархической властью и лишь содѣйствуетъ этой послѣдней въ правленіи страной. Мы видимъ то стремленіе къ полному раздѣленію властей, то сліяніе ихъ въ единомъ органѣ.

Группируя по всѣмъ этимъ особенностямъ изучаемыя нами политическія образованія, мы получаемъ нѣчто большее, чѣмъ простую классификацію Мы получаемъ матеріалъ, который позволяетъ намъ предугадывать господствующіе процессы, совершающіеся въ данномъ государствѣ, показываетъ намъ, какія учрежденія являются лишь обветшалыми пережитками давно пережитаго періода и какіе носятъ въ себѣ зародыши будущаго развитія. Отъ морфологіи, такимъ образомъ, дается переходъ къ физіологіи, если позволительно употреблять эти термины, заимствованные изъ чуждой области [1]).

[1]) Несомнѣнно, именно морфологическому методу слѣдовалъ въ своей

Этой задачей опредѣляются границы работы. Она имѣетъ въ виду прежде всего современное конституціонное государство, которое мы встрѣчаемъ въ Западной Европѣ и за ея предѣлами. Другія формы, извѣстныя намъ изъ исторіи,— античная городская община, средневѣковое феодальное государство, полицейско-бюрократическое государство стараго порядка—будутъ привлекаться лишь постольку, поскольку въ различныхъ ихъ элементахъ мы находимъ ключъ къ объясненію современнаго правового государства. Даже въ современной французской республикѣ есть достаточно много точекъ соприкосновенія съ до-революціонной монархіей. Въ Пруссіи мы точно также встрѣчаемъ рядъ переживаній феодальной и полицейско-бюрократической эпохи, рядомъ съ институтами, воплощающими идею правового государства. Картина, набрасываемая политической морфологіей, потеряла бы перспективу, если бы она разсматривалась внѣ историческаго фона. Впрочемъ, доказывать въ настоящее время необходимость такого фона—не значило ли бы это ломиться въ открытую дверь?

Политикѣ Аристотель, классифицируя формы правленія и разсматривая, напримѣръ, насколько сильно въ государственномъ устройствѣ, въ данной совокупности учрежденій выражаются демократическія или олигархическія тенденціи. См. въ высшей степени характерный съ этой точки зрѣнія разборъ вопроса о вознагражденіи за участіе въ народномъ собраніи и о штрафѣ за неявку, V. Что касается Монтескье, котораго часто сопоставляютъ съ Аристотелемъ, то теоретическая чистота этого метода у него значительно затемняется публицистическими цѣлями и извѣстнымъ предвзятымъ схематизмомъ.

Часть I.

I.—Государство и народный суверенитетъ.

Предметомъ нашего разсмотрѣнія является конституціонное государство. Но что отличаетъ этотъ типъ отъ всѣхъ другихъ политическихъ формъ, и что оправдываетъ великое теоретическое и практическое значеніе, приписываемое этому различію? Очевидно, дѣло сводится къ различному распредѣленію власти и подчиненія. Въ конституціонномъ государствѣ всей совокупности народа, какъ таковой, принадлежитъ въ той или другой мѣрѣ „политическое самоопредѣленіе", т. е. возможность активно влiять на ходъ политической жизни,—возможность, опредѣленная закономъ; ибо не менѣе очевидно, что и въ абсолютистическомъ государствѣ общественное мнѣніе и даже общественное настроеніе представляетъ несомнѣнную силу, съ которой правительство, хотя бы и не принуждаемое къ этому никакимъ текстомъ закона, на дѣлѣ считается. Полная хроническая дисгармонія въ этомъ смыслѣ правительства и народа такъ же мало возможна въ государствахъ Ашантіевъ и Дагомеевъ, какъ въ Англіи и Франціи, и самыя кровавыя проявленія деспотизма не могли бы быть длительными, если бы они не опирались на безсознательную санкцію значительной части народа. Въ этомъ направленіи и надо искать смысла извѣстнаго афоризма гласящаго, что всякій народъ имѣетъ правительство, котораго онъ заслуживаетъ.

Въ конституціонномъ государствѣ всякій полноправный гражданинъ черезъ своихъ представителей является участникомъ въ созданіи того акта государственной воли, который именуется закономъ; онъ не получаетъ этого велѣнія, со стороны, какъ чего-то совершенно чуждаго ему. Въ государствѣ абсолютно-бюрократическомъ членъ государственнаго союза является лишь объектомъ мѣропріятій правительства; если его повиновеніе имѣетъ извѣстные законные пре-

дѣлы, то они зависятъ отъ благоусмотрѣнія правительства. Поэтому лишь въ конституціонномъ государствѣ обязанность власти относительно согражданъ облекается въ строго-юридическую форму, а не остается однимъ проявленіемъ господствующаго въ данной исторической средѣ моральнаго уровня. Выражаясь короче, лишь въ конституціонномъ государствѣ и властвующіе, и повинующіеся правовымъ образомъ сливаются въ единое политическое цѣлое. Исторія полицейскаго государства показываетъ намъ, какъ легко бюрократія превращается въ самодовлѣющій, обособленный слой, живущій внѣ общественныхъ интересовъ; если конституціонному государству угрожаетъ опасность пріобрѣсти характеръ узко-классоваго, гдѣ выгоды отдѣльнаго класса, какъ это было, напримѣръ, во Франціи въ эпоху іюльской монархіи, опредѣляютъ все направленіе государственной политики, то при бюрократическомъ строѣ, гдѣ эта опасность, впрочемъ, существуетъ не въ меньшей мѣрѣ, къ ней присоединяется другая:—созданіе группы людей, не имѣющей никакого реальнаго интереса, кромѣ интереса сохранить свое привиллегированное положеніе [1]).

Словомъ, конституціонное государство уничтожаетъ или, по крайней мѣрѣ, смягчаетъ двойственность правящихъ и управляемыхъ и стремится создать изъ тѣхъ и другихъ единое организованное политическое цѣлое.

Но и здѣсь не слѣдуетъ представлять дѣло такъ, будто обѣ политическія формы не имѣютъ переходныхъ ступеней, будто здѣсь нѣтъ оттѣнковъ, а есть лишь строго

---

[1]) Классическая характеристика самого духа бюрократическаго класса принадлежитъ Штейну: „Пусть идетъ дождь или свѣтитъ солнце, возвышаются или понижаются подати, разрушаются стародавнія права или сохраняются неприкосновенными, пусть всѣ ремесленники во имя теоріи превращаются въ неумѣлыхъ плутовъ, а всѣ крестьяне въ нищенствующихъ пролетаріевъ,—все это до нихъ не касается; они получаютъ свое жалованье изъ государственнаго казначейства и пишутъ, пишутъ, пишутъ въ тишинѣ, въ канцеляріяхъ, снабженныхъ хорошо запертыми дверями, незамѣченные, безславные, воспитываютъ своихъ дѣтей въ такія же пишущія машины и умираютъ, никѣмъ не оплаканные.“. См. у Pertz, Stein's Leben, V B, 648—649 S. Естественно, новѣйшая исторія Россіи дала обильный матеріалъ для характеристики бюрократическаго полновластія. См. особенно у Чичерина, „Курсъ государственной науки“ и „Политика“.

очерченныя категоріи. Абсолютное государство можетъ быть, такъ сказать, болѣе или менѣе абсолютнымъ: на ряду съ бюрократіей въ немъ могутъ существовать извѣстные органы, представляющіе сословія или корпораціи, облеченныя правомъ высказывать свои мнѣнія и подавать совѣты. Можно спорить противъ этого съ точки зрѣнія строго юридическаго взгляда, указывать, что совѣщательное право представителей вовсе не есть право и не ограничиваетъ полновластія,— но въ исторіи всѣхъ европейскихъ государствъ мы видимъ достаточно примѣровъ, какъ эти совѣщательные органы на дѣлѣ связывали правительство. Несомнѣнно, русскіе земскіе соборы 17 вѣка не допускали въ Россіи такого безпощадно-послѣдовательнаго проведенія абсолютно-бюрократическаго строя, какое мы видимъ въ 18 вѣкѣ. И въ этомъ отношеніи Россія послѣ учрежденія государственной думы по закону 6 августа 1905 г. уже кореннымъ образомъ отличалась въ смыслѣ распредѣленія силъ между правительствомъ и обществомъ отъ той, которая была раньше. Газеты сообщали, что въ Турціи цензура запретила печатать извѣстія объ этой важной реформѣ, опасаясь, что она возбудитъ въ подданныхъ султана, свободолюбивыя мечтанія; повидимому, младотурецкая партія охотно приняла бы тогда такое государственное устройство въ свою ближайшую программу. Монтескье, несомнѣнно, чувствовалъ эти постепенности въ формахъ абсолютной монархіи, когда онъ противопоставлялъ деспотіи монархію, гдѣ существуютъ организованныя сословія [1]).

Съ другой стороны, тотъ основной признакъ, который отличаетъ конституціонное государство,—право націи въ извѣстныхъ предѣлахъ на политическое самоопредѣленіе,— подлежитъ весьма крупнымъ количественнымъ колебаніямъ. Возьмемъ Германію: народное представительство въ нѣмецкомъ рейхстагѣ можетъ отклонить законъ, но не можетъ его провести безъ согласія такъ называемаго союзнаго совѣта, который состоитъ изъ представителей правительствъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Основные законы, т. е. касающіеся конституціи не подлежатъ даже измѣненію безъ согласія $3/4$ членовъ союзнаго совѣта; точно также законы и проекты, измѣняющіе военную организацію и дѣйствую-

---

[1]) Esprit des lois, l. II, ch. 4, l. IV, ch. 11.

щую систему имперскихъ налоговъ, не могутъ вступить въ силу, если противъ нихъ вотируютъ 17 представителей Пруссіи изъ всѣхъ 58 членовъ этого совѣта. Имперскій канцлеръ не отвѣтственenъ передъ рейхстагомъ въ политическомъ смыслѣ, а лишь предъ императоромъ: выраженное ему недовѣріе рейхстага не обязываетъ его покинуть постъ; сверхъ того, каждую минуту съ согласія союзнаго совѣта рейхстагъ можетъ быть распущенъ императоромъ. Въ рукахъ императора, наконецъ, находится вся внѣшняя политика; онъ можетъ даже объявить наступательную войну, совершенно не обращаясь къ рейхстагу: для этого требуется лишь согласіе союзнаго совѣта. При этомъ въ Германіи распредѣленіе власти нѣсколько затемняемая федеративнымъ характеромъ имперіи; но еще нагляднѣе мы видимъ, какъ незначительны могутъ быть предѣлы политическаго самоопредѣленія въ конституціонной странѣ, если разсмотримъ Пруссію: народные представители, раздѣляютъ законодательную власть съ палатою господъ, члены которой засѣдаютъ въ ней въ силу наслѣдственнаго права или назначенія; правительство не отвѣтственно предъ ландтагомъ и зависитъ лишь отъ короны, которой принадлежитъ огромная власть.

Съ другой стороны, возьмемъ Англію и Францію. Конституціи обѣихъ странъ рѣзко отличаются другъ отъ друга, но и здѣсь, и тамъ центръ тяжести лежитъ именно во всей совокупности полноправныхъ гражданъ. День выборовъ въ обѣихъ странахъ опредѣляетъ не только составъ законодательнаго собранія, но и общее направленіе правительственной политики, судьбу министерства. И здѣсь, и тамъ страна въ лицѣ своихъ представителей можетъ принудить правительство идти по опредѣленному пути. Далѣе, народные представители во всякую минуту могутъ измѣнить основные законы: во Франціи это право формально принадлежитъ общему собранію депутатовъ и сенаторовъ, которые избираются всѣмъ населеніемъ, хотя и различнымъ образомъ; въ Англіи, правда, рѣшеніе палаты общинъ требуетъ согласія палаты наслѣдственныхъ лордовъ, которые не могутъ, очевидно, считаться представителями народа, и утвержденія королевской власти,—однако въ дѣйствительности, если палата общинъ настаиваетъ на своемъ рѣшеніи, она всегда,

въ концѣ-концовъ, можетъ его провести. Поэтому-то единство правительства и націи, которое составляетъ существо конституціоннаго режима, несомнѣнно, гораздо полнѣе осуществляется во Франціи и Англіи, чѣмъ въ Германіи и отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ.

Иногда даже два государства, имѣющія общаго монарха, различаются въ этомъ отношеніи по своему устройству. Такъ, еще въ 1905 г. Норвегія была соединена со Швеціей, но Оскаръ II въ качествѣ короля Швеціи терпѣлъ гораздо меньше ограниченій со стороны народнаго представительства, чѣмъ въ качествѣ короля Норвегіи; въ Швеціи ему принадлежало безусловное право отвергать рѣшенія риксдага и, кромѣ того, широкая возможность издавать отъ себя постановленія законодательнаго характера (такъ называемые, экономическіе законы); въ Норвегіи, напротивъ, онъ могъ наложить на рѣшеніе стортинга лишь троекратное veto; если стортингъ и послѣ этого упорствовалъ, за нимъ оставалось послѣднее слово, и его рѣшеніе уже безъ королевскаго согласія становилось закономъ. Точно такъ же Францъ-Іосифъ въ качествѣ венгерскаго короля фактически болѣе связанъ рѣшеніями представительства, чѣмъ въ качествѣ австрійскаго императора. Такія соединенія подъ скипетромъ единаго монарха двухъ государствъ съ различнымъ распредѣленіемъ власти, несомнѣнно, заключаютъ въ себѣ зародыши своей непрочности, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда сила обоихъ государствъ слишкомъ неравна, какъ это имѣетъ мѣсто, напримѣръ, относительно Россіи и Финляндіи, если признавать послѣднюю за отдѣльное государство.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что можно расположить существующія политическія соединенія въ одинъ рядъ соотвѣтственно тому, какъ распредѣлена въ нихъ власть между правительствомъ и націей, или, лучше сказать, въ какой мѣрѣ правительство зависитъ отъ націи, и какого характера эта зависимость,—по признаку политическаго самоопредѣленія. И здѣсь всюду постепенность — отъ крайняго абсолютизма къ чистому народоправству, постепенность, которую часто склоненъ игнорировать юристъ, строго держащійся почвы формальнаго значенія законодательныхъ текстовъ, но которая пріобрѣтаетъ величайшій интересъ для политика-морфолога, находящаго здѣсь драгоцѣнный мате-

ріалъ для раскрытія законовъ политической жизни. Но надо помнить, конечно, что самоопредѣленіе не исчерпывается актомъ избранія народныхъ представителей; предѣлы его зависятъ и отъ самостоятельности мѣстныхъ учрежденій въ данной странѣ, и отъ обезпеченія правъ и свободы личности, и отъ положенія судебной власти. Это есть сумма, которая составляется изъ многихъ и разнородныхъ слагаемыхъ.

Приведенный взглядъ вполнѣ соотвѣтствуетъ обычному дѣленію конституцій на двѣ большія группы: основанныя на народномъ суверенитетѣ и октроированныя. Такъ какъ оба принципа, лежащіе въ основѣ этихъ группъ, играли чрезвычайно важную роль въ исторіи не только политическихъ ученій, но и борьбы за свободу и властвованіе, то намъ необходимо на нихъ остановиться подробнѣе.

Идея народнаго суверенитета — это древнее наслѣдіе европейскаго политическаго сознанія, получившаго его въ традиціи римскаго права, въ глазахъ котораго всякій магистратъ являлся уполномоченнымъ народа и лишь въ силу этого полномочія имѣлъ ту или другую власть, —что относилось и ко власти императора.

Средневѣковые гибеллины, боровшіеся за всемогущество имперіи, не отказывались ссылаться, наряду съ ея божественнымъ происхожденіемъ, и на делегацію отъ народа [1]). Съ другой стороны, и ихъ противники, защищавшіе папское всемогущество и превосходство духовной власти надъ свѣтской, охотно указывали, что монархъ есть лишь служитель народа, получившій данную ему народомъ власть для опредѣленныхъ цѣлей, но не имѣющій внѣ этой власти никакихъ правъ. Такъ высказывался, напримѣръ, знаменитый Манегольдъ, современникъ Генриха IV и Григорія VII; по его словамъ, народъ столь же свободенъ удалить недостойнаго монарха, какъ сельскій міръ—нерадиваго или нечестнаго пастуха. Величайшій средневѣковый политическій мыслитель Марсилій Падуанскій уже формулируетъ идеи народнаго суверенитета съ замѣчательной ясностью и точностью.

Такимъ образомъ, эта идея получила прежде всего ха-

---

[1]) Въ этомъ отношеніи особенно характерно такъ называемое Мельфійское законодательство Фридриха II Гогенштауфена, изданное для Сицилійскаго королевства.

рактеръ полемическаго орудія противъ всякой власти, права которой оспаривались. Естественно, что самаго ожесточеннаго противника она нашла въ растущемъ абсолютизмѣ королевской власти, установившемся на развалинахъ феодальнаго быта, и что она была выставлена, какъ боевое знамя всѣхъ, боровшихся съ этой властью: ею пользовались и въ лагерѣ французскихъ католиковъ-лигеровъ, и въ лагерѣ шотландскихъ пуританъ; она встрѣчается въ ученіи іезуитовъ Маріаны и Суареца и въ теоріяхъ гугенотовъ-монархомаховъ. Ее противопоставлялъ Жюрье самодержавію Людовика XIV, а Сидней и Локкъ — абсолютизму Стюартовъ. Новую, болѣе глубокую обработку она получила въ школѣ естественнаго права: ее связали съ идеей договорнаго происхожденія власти, по смыслу которой всякое правительство основывается на предварительномъ согласіи гражданъ. Величайшая практическая важность примѣненія этого взгляда къ организаціи государственной власти особенно явствуетъ изъ теоріи Локка о границахъ этой послѣдней: если власть создается въ интересахъ индивидуума, то у него есть извѣстная сфера права, на которую она посягать не можетъ [1]). Нѣсколько въ другомъ направленіи пошелъ Руссо: народу принадлежитъ не только учредительная власть, но и законодательная, такъ какъ ни одинъ законъ не долженъ издаваться безъ его согласія; наконецъ, лишь отъ него получаетъ полномочія и само правительство. Господство народнаго суверенитета есть господство такъ называемой общей воли (volonté générale); ея акты и воплощаются въ законодательствѣ [2]). Въ этомъ понятіи общей воли какъ-бы сливается государство и нація; такая воля не имѣетъ предѣловъ въ какихъ-либо установленныхъ правахъ, ибо къ ней восходитъ всякое право. Можно сказать, что у Руссо идея народнаго суверенитета получаетъ высшее напряженіе, и что имъ даются конкретныя очертанія государственной организаціи, которая изъ

---

1) On civil government, ch. 11.

2) Особенно характерно разъясненіе смысла идеи общей воли въ l. 4, ch. 2: „Гражданинъ, повинуясь общей волѣ, всегда повинуется себѣ самому; если онъ при голосованіи остается въ меньшинствѣ, значитъ онъ ошибался ранѣе и принималъ за общую волю то, что не является ею въ дѣйствительности“.

нея вытекаетъ; въ этомъ смыслѣ значеніе его было громадно: лозунгъ превращался въ програму.

А между тѣмъ этотъ лозунгъ былъ уже испытанъ на практикѣ: англійскія колоніи въ Сѣверной Америкѣ образовывались путемъ взаимнаго договора; естественно, заключавшіе его сочлены не могли не видѣть въ себѣ созидателей государственной власти, — иначе откуда бы эта послѣдняя могла получить здѣсь правомочія? Народоправство естественно выростало на этой дѣвственной политической почвѣ, гдѣ ничто, никакая сила исторической инерціи, не могла задерживать его роста. Англійская революція, разрушившая власть короля, на обломкахъ его „божественнаго права“ могла также установить лишь народный суверенитетъ: Кромвель и левеллеры выработали такъ называемое „народное соглашеніе“ (agreement of the people), которое должно было получить утвержденіе отъ всей націи. Здѣсь, въ противоположность англійской традиціи, различаются основные законы, которые можетъ устанавливать лишь весь народъ, и обычные законы, находящіеся въ компетенціи парламента. Въ Англіи политическая жизнь вошла въ старое русло:—левеллеры не могли окончательно разрушить ни королевской власти, ни верховенства парламента; противоположное направленіе она приняла въ Америкѣ, когда эта страна пріобрѣла политическую независимость: естественнымъ источникомъ всякой власти признана была нація въ ея совокупности. Эта мысль проходитъ и въ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ, и въ федеральной конституціи 1787 г. „Мы“, говорится во введеніи къ ней: „народъ Соединенныхъ Штатовъ, съ цѣлью создать болѣе совершенное единство, установить справедливость, обезпечить домашнюю безопасность, общую защиту, содѣйствовать общему благосостоянію и упрочить благодѣянія свободы для насъ и нашего потомства,—мы установляемъ эту конституцію Соединенныхъ Штатовъ Америки“.

Но самое крупное примѣненіе этой идеи представляетъ, несомнѣнно, великая французская революція. Она была, такъ сказать, проникнута мыслью о народномъ суверенитетѣ: монархическая власть и сословныя привиллегіи стали представляться какъ-бы узурпаціями народнаго права, котораго не можетъ погасить никакая историческая давность. Всѣ законодательные акты издавались во имя національнаго су-

веренитета. Конституція 1791 г., перечисляя „права человѣка и гражданина“, утверждаетъ: „принципъ всякаго суверенитета остается по существу у націи. Никакая корпорація, никакой отдѣльный человѣкъ не могутъ осуществлять власти, которая не вытекала бы отъ народа“. Это повторяетъ и проектъ конституціи жирондистовъ 1793 г. (§ 26 etc.), и выработанная конвентомъ конституція 24 іюля 1793 г. (§ 25), и конституція III г., которая уже знаменуетъ собою начало реакціи. Недовѣріе къ революціоннымъ принципамъ здѣсь уже замѣтно; оно возрастаетъ въ конституціи VIII г., которая снизу желаетъ получить лишь „довѣріе“, а всю власть сосредоточиваетъ наверху и крайне ослабляетъ, чтобы не сказать: сводитъ къ нулю, элементъ народнаго избранія. Понятно, что въ этой конституціи не говорится о народномъ суверенитетѣ, какъ и въ законодательныхъ актахъ имперіи Наполеона: послѣдній подвергъ вопросъ о своей власти плебесциту, какъ бы признавая окончательное ея утвержденіе за націей; но эта народная санкція постепенно стиралась, и имперія „волею народа“ превращалась въ „имперію божіею милостью“ [1]). Естественно, что реставрація Бурбоновъ была произведена подъ лозунгомъ возстановленія стараго права, и даже конституціонный порядокъ, введенный во Франціи, представляется милостью короля Людовика XVIII. Теперь только, въ эпоху ста дней, начиная свою послѣднюю борьбу, Наполеонъ былъ готовъ опять вспомнить о правахъ народнаго суверенитета и объявить себя его делегатомъ: составленный Бенжаменомъ Констаномъ „дополнительный актъ“ (Acte additionnel) представляетъ программу новаго политическаго порядка, вводимаго императоромъ. Хотя онъ и не признаетъ прямо принципа народнаго суверенитета, но исходитъ изъ предположенія, что источникомъ власти является „французскій народъ“, который можетъ связывать и представителей, и пра-

---

1) Ср. Senatus-consulte organique XII г. (1804 г.), art 1: „Le gouvernement de la République est confié à un Empereur qui prend le titre d' Empereur des Français“. Ученіе о божественномъ происхожденіи власти императора особенно ярко развито въ знаменитомъ катехизисѣ, который былъ при Наполеонѣ введенъ во французскія школы, и гдѣ обязанности гражданъ относительно императора приравниваются къ ихъ обязанностямъ относительно Бога.

вительство извѣстными условіями [1]). Торжество Бурбововъ изгнало этотъ принципъ изъ государственнаго устройства, но не изъ общественнаго сознанія.

Іюльская монархія отказалась отъ религіозной санкціи, которая не могла защитить Карла X, однако она не признала открыто народнаго суверенитета: о немъ не говорится въ хартіи 1830 г., и въ деклараціи 7 августа 1830 г., объявляющей о призваніи на престолъ Людовика Филиппа, указывается, какъ на источникъ власти, на „всеобщій и настоятельный интересъ французскаго народа“ (l' intérêt universel et pressent du peuple français appelle au trone Louis Philippe d' Orléans)“.

Революція 1848 г. создала республику, провозгласившую въ полномъ объемѣ принципъ народнаго суверенитета; „суверенитетъ пребываетъ въ совокупности французскихъ гражданъ; никакой отдѣльный гражданинъ, никакая часть націи не можетъ присваивать его осуществленія“,—такъ гласилъ первый параграфъ конституціи второй республики. Сама конституція была создана такимъ образомъ, чтобы удалить все, кажущееся противорѣчащимъ идеѣ народнаго суверенитета,—какъ двухпалатность, непрямой выборъ президента и т. д. Послѣднее обстоятельство дало возможность Наполеону, избранному всей націей и получившему отъ нея санкцію своего государственнаго переворота, объявить себя истиннымъ ставленникомъ національнаго суверенитета, отвѣтственнымъ лишь передъ нимъ. Это заявленіе мы находимъ и въ конституціи 1852 г., устанавливающей 10-лѣтнее президентство, и въ сенатусъ-консультѣ отъ 21 мая 1870 г., изданномъ передъ началомъ роковой для второй имперіи войны и стремящемся совмѣстить имперію и парламентскій режимъ: здѣсь императоръ прямо объявлялся отвѣтственнымъ передъ народомъ. Нечего и говорить, что это оффиціальное признаніе народнаго суверенитета въ имперіи Наполеона III не сопровождалось никакими практическими послѣдствіями: за націей признано было лишь одно право—отказаться отъ всѣхъ своихъ правъ и дать полномочія императору,—при чемъ власть делегировалась не только ему лично, но и всей его династіи. Можно сказать даже, что демагогическая внѣшность второй

---

[1]) Art. 67.

имперіи, столь не соотвѣтствовавшая ея сущности, вызвала извѣстное недовѣріе къ самому принципу народоправства, видимость котораго была такъ успѣшно примѣнена во Франціи для уничтоженія свободныхъ учрежденій.

Конституція третьей республики состоитъ изъ трехъ законовъ; она не похожа на прежнія французскія конституціи, въ началѣ которыхъ обыкновенно стоятъ длинныя деклараціи правъ, и которыя вообще отличаются извѣстною торжественностью, указываютъ на руководящіе принципы. Ничего подобнаго нѣтъ во французскихъ конституціонныхъ законахъ 1875 г. Они заняты практическими вопросами государственной организаціи; на нихъ лежитъ печать компромисса между противоположными взглядами и интересами. Тѣмъ не менѣе, если конституція третьей республики не провозглашаетъ формально еще разъ „неотчуждаемости народнаго суверенитета", она практически всецѣло стоитъ на его почвѣ. Вся власть беретъ свое начало во всенародномъ избраніи; министровъ назначаетъ президентъ, избранный палатами народныхъ представителей, назначаетъ согласно съ мнѣніемъ и желаніемъ большинства палатъ, избранныхъ непосредственнымъ всеобщимъ голосованіемъ; палатамъ же принадлежитъ и право измѣнять государственное устройство: лишь республиканская форма правленія не можетъ юридически подлежать пересмотру.

Мы подробнѣе остановились на исторіи французскихъ конституцій, такъ какъ Франція стала образцомъ для подражанія новыхъ политическихъ организацій, основывавшихся на народномъ суверенитетѣ. Въ настоящее время этотъ послѣдній осуществленъ во всѣхъ демократическихъ республикахъ Стараго и Новаго Свѣта; онъ также выраженъ и во многихъ монархическихъ конституціяхъ,--особенно въ странахъ, недавно начавшихъ самостоятельное политическое бытіе.

Примѣръ такой монархической конституціи, основанной на признаніи верховной власти націи, дала прежде всего бельгійская конституція. Въ 1830 г. бельгійцы путемъ возстанія отложились отъ Нидерландовъ и образовали особое государство: учредительная власть принадлежала конгрессу, который и установилъ монархическую форму правленія, но санкціонировалъ ее національной волею: „вся власть исходитъ отъ

народа“, гласитъ 25-й параграфъ бельгійской конституціи. „Она осуществляется способомъ, устанавливаемымъ конституціей“. Подобное же признаніе мы встрѣчаемъ въ румынской конституціи 1866 г. [1]), греческой 1864 г. [2]) и отчасти въ португальской конституціи 1826 г., гдѣ монархъ представляется лишь какъ бы магистратомъ націи [3]).

Но если большинство монархическихъ конституцій Европы не ссылаются на принципъ народнаго суверенитета, то, несомнѣнно, во многихъ изъ нихъ въ конечномъ счетѣ главная власть въ государствѣ принадлежитъ именно совокупности полноправныхъ гражданъ, именно за ними, при столкновеніи различныхъ государственныхъ органовъ, остается послѣднее слово. Нельзя отрицать въ этомъ смыслѣ, что Англія есть страна съ господствомъ народнаго суверенитета: юридически вся власть въ ней принадлежитъ королю, палатѣ лордовъ и палатѣ общинъ, но политически рѣшающее слово остается за избирателями. Корона можетъ распустить нижнюю палату, но она должна склониться передъ рѣшеніемъ націи, которое будетъ вынесено на слѣдующихъ выборахъ. Несомнѣнно, суверенитетъ сохраняется за націей и въ Норвегіи, гдѣ король можетъ лишь временно отсрочивать рѣшенія стортинга, но, въ концѣ концовъ, долженъ ему уступить; на нашихъ глазахъ стортингъ даже разорвалъ связь Норвегіи со шведской монархіей, и это рѣшеніе было утверждено подавляющимъ большинствомъ норвежскихъ гражданъ.

Естественно возникаетъ вопросъ о связи между различными формами государственнаго устройства и этимъ принципомъ,— такая связь для насъ гораздо важнѣе, чѣмъ точное опредѣленіе самого принципа. Попытки послѣдняго рода наталкиваются на цѣлый рядъ существенныхъ юридическихъ затрудненій. Но для насъ важна политическая сторона дѣла. Политическій смыслъ суверенитета состоитъ въ томъ, что совокупности полноправныхъ гражданъ принадлежитъ учредительная власть—непосредственно или черезъ ихъ избранниковъ: очевидно, что въ первомъ случаѣ этотъ принципъ осуществляется въ болѣе чистой формѣ; если же какая-ни-

1) III, § 31.
2) § 21.
3) III, §§ 11—12; V., § 71.

будь сторона политической жизни не подлежитъ верховной санкціи націи въ лицѣ ея представителей, то суверенитетъ ограничивается.

Самый важный практическій вопросъ, который отсюда вытекаетъ, это—возможно ли сосуществованіе признаннаго открыто или допущеннаго молчаливо народнаго суверенитета и монархической власти? Мы видѣли провозглашеніе этого принципа въ рядѣ монархическихъ конституцій, но это обстоятельство еще не разрѣшаетъ сомнѣній. Монархическая власть, разъ установленная, не зависитъ отъ перемѣнъ въ народномъ сознаніи и настроеніи, она передается наслѣдственнымъ порядкомъ. Въ силу этого монархъ не можетъ подлежать и отвѣтственности: „отвѣтственная императорская власть“ Наполеона III есть политическій абсурдъ, въ которомъ демагогическая внѣшность скрывала стремленія къ произволу и единовластію. Разъ отвѣтственность не можетъ быть гарантирована судебнымъ путемъ, разъ нельзя устроить, чтобы власть оставалась у ея обладателя лишь „dum bene se gesserit“ (пока онъ поступаетъ по закону),—то съ точки зрѣнія послѣдовательно проведеннаго принципа народнаго суверенитета возможенъ лишь одинъ исходъ: сдѣлать ее срочной [1]).

Если, такимъ образомъ, существуетъ несомнѣнное противорѣчіе между принципами монархическимъ и народно-сувереннымъ, то изъ этого еще не слѣдуетъ, чтобы оба они не могли осуществляться въ единомъ политическомъ цѣломъ: ясно только, что развитіе одного не можетъ совершаться безъ ущерба для другого.Если въ Англіи политическій суверенитетъ принадлежитъ всей совокупности избирателей, то это объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что королевская власть имѣетъ въ ней скорѣе декоративный, чѣмъ политическій характеръ: ея нравственный авторитетъ можетъ освящать политическую жизнь страны, но не участвуетъ активно въ ней. Достаточно, однако, возвратиться къ временамъ Георга III, когда законодательство „короля въ парламентѣ“ еще не было фикціей,—

---

1) Іеллинекъ указываетъ, что право монарха есть единственное изъ публичныхъ правъ, которое не можетъ быть взято обратно помимо воли его носителя. Этимъ оно отличается отъ права президента, и изъ этого вытекаетъ безотвѣтственность монарха. См. System der subjectiven Rechte. 142 S. Объ отношеніи принципа народнаго суверенитета и монархіи см. у Эсмена, Основныя начала государственнаго права, ч. I, с. 164.

и мы сразу увидимъ, что къ Англіи этой эпохи невозможно было бы прилагать принципъ народнаго суверенитета. Очевидно, нельзя говорить о немъ и тамъ, гдѣ монархическая власть еще является центромъ политической жизни и активной силой, какъ въ Германіи.

Другой выводъ изъ народнаго суверенитета касается распространенія политическихъ правъ на широкія массы гражданъ. Не даромъ французская конституція 1848 г., установившая всеобщее избирательное право, говоритъ, что „никакая часть народа" (aucune fraction du peuple) не можетъ заявлять притязанія на суверенитетъ. Несомнѣнно, что всякія цензовыя ограниченія противорѣчатъ этому принципу; нельзя сказать, однако, чтобы и здѣсь въ дѣйствительности не встрѣчалось подобныхъ противорѣчій. Французское національное собраніе не считало нарушеніемъ народнаго суверенитета то условіе, которое оно потребовало отъ первоначальныхъ избирателей,—именно, уплату налога въ размѣрѣ рабочей платы за 3 дня. И хотя, несомнѣнно, политическая эволюція идетъ въ сторону все большаго расширенія права голоса, но нигдѣ оно не стало всеобщимъ въ буквальномъ смыслѣ этого слова. Избирательное право женщинъ признано лишь въ немногихъ штатахъ Америки и въ Австраліи; изъ европейскихъ странъ его теперь ввела Финляндія; тамъ, гдѣ уничтоженъ цензъ имущественный, остается еще требованіе осѣдлости и т. п. Несомнѣнно одно: принципъ народнаго суверенитета осуществляется тѣмъ въ болѣе чистой формѣ, чѣмъ болѣе широко распредѣлена политическая равноправность. Румынская конституція, провозглашающая этотъ принципъ и въ то же время устанавливающая высокій цензъ и классовыя привиллегіи, заключаетъ въ себѣ глубокое внутреннее противорѣчіе.

Если опредѣлять не самый принципъ, а характеризовать его осуществленіе, можно было бы сдѣлать это приблизительно въ слѣдующей формулѣ: онъ осуществляется тѣмъ полнѣе, чѣмъ болѣе свободны полноправные члены даннаго государственнаго союза въ политическомъ самоопредѣленіи и чѣмъ большую часть націи они составляютъ.

Идеѣ политическаго самоопредѣленія, предоставленнаго націи, противоположенъ другой принципъ—направленія ея судебъ сверху. Мы уже указывали, что конституціонное го-

сударство само по себѣ требуетъ извѣстнаго дѣятельнаго участія націи въ правленіи, но это участіе можетъ не вытекать изъ ея собственнаго рѣшенія, а быть дано сверху: конституціонное устройство можетъ быть установлено добровольной уступкой со стороны власти, которая была ранѣе неограниченной; оно можетъ быть „октроировано“. Конечно, это добровольное соглашеніе обыкновенно лишь кажется таковымъ, и за нимъ стоитъ давленіе реальныхъ силъ страны; тѣмъ не менѣе новое устройство здѣсь прямо, безъ разрыва вытекаетъ изъ стараго. Актъ октроированія конституціи можетъ быть въ этомъ случаѣ юридически всего точнѣе истолкованъ, какъ примѣръ самоограниченія власти, установленія ею для собственныхъ дѣйствій обязательныхъ нормъ и предѣловъ,— въ чемъ Іеллинекъ видѣлъ сущность всякой правовой власти [1]), — и подобный актъ является политическимъ продолженіемъ такихъ актовъ, какъ установленіе независимаго суда, гражданской равноправности, мѣстнаго самоуправленія.

Классическимъ выраженіемъ октроированной конституціи является хартія 1814 г., которую издалъ Людовикъ XVIII передъ своимъ возвращеніемъ во Францію. Необходимо было порвать съ революціонной традиціей, возстановить разрушенную монархію,—и въ то же время невозможно было вернуться безъ перемѣнъ къ старому порядку. „Божественное Провидѣнье, призывая насъ послѣ долгаго отсутствія въ наши владѣнія, наложило на насъ великія обязанности. Состояніе государства требовало конституціонной хартіи,—мы ее обѣщали и обнародываемъ ее. Мы полагаемъ, что, хотя во Франціи весь суверенитетъ пребывалъ въ особѣ короля, наши предшественники не колебались измѣнять способъ его осуществленія сообразно съ различіями времени; такимъ образомъ, коммуны были обязаны своимъ освобожденіемъ Людовику Толстому, утвержденіемъ и расширеніемъ своихъ правъ—Людовику Святому и Филиппу Красивому; судебное сословіе было учреждено и развилось законами Людовика XI, Генриха II, Карла IX; наконецъ, Людовикъ XIV своими ордонансами упорядочилъ почти всѣ части администраціи, и мудрость этихъ мѣропріятій его осталась еще непревзойденной“. Перечисляя всѣ обстоятельства времени, вынуждающія

1) Іеллинекъ, Право современнаго государства, с. 238 и т. д.

введеніе конституціоннаго порядка, король заключилъ свою декларацію словами: „по всѣмъ этимъ причинамъ мы, добровольно и свободно примѣняя наше королевское право, предоставили и предоставляемъ нашимъ подданнымъ, уступаемъ и октроируемъ имъ какъ за себя, такъ и за своихъ преемниковъ на вѣчныя времена слѣдующую конституціонную хартію“ [1]). Послѣднія слова очень знаменательны: они показываютъ, что актъ связывалъ и всю династію короля, а это стояло въ извѣстномъ противорѣчіи съ заявленіемъ о „совершенной добровольности акта“. И дѣйствительно, среди партіи такъ называемыхъ ультра-роялистовъ сперва господствовало убѣжденіе, что сохраненіе хартіи зависитъ отъ доброй воли короля, который каждую минуту можетъ взять ее обратно. Въ этомъ отношеніи они разсуждали такъ же, какъ современныя русскія, такъ называемыя, монархическія партіи, которыя говорятъ, что манифестъ 17 октября, какъ свободный актъ самодержавной власти, каждую минуту можетъ быть этой послѣдней отмѣненъ. Однако попытка править внѣ конституціонныхъ нормъ привела къ іюльской революціи, и хартія 1830 г. представлялась уже не какъ даръ новаго короля націи, а какъ условіе, которое послѣдняя предъявляетъ къ нему.

Настоящей областью октроированныхъ конституцій являются государства Германіи. Всѣ эти государства, за исключеніемъ Мекленбурга, перешли къ конституціонному режиму, и вездѣ этотъ режимъ былъ установленъ сверху: попытка сувереннаго учредительнаго собранія (франкфуртскій парламентъ 1848 г.)—окончилась, какъ извѣстно, полной неудачей. Въ старыхъ нѣмецкихъ конституціяхъ—баварской 1818 г., виртембергской 1819 г., отчасти саксонской 1831 г.—прямо указывалось на суверенитетъ короля, который осуществляется въ установленныхъ самимъ королемъ конституціонныхъ формахъ. „Король“, гласила баварская конституція: „есть глава государства; онъ соединяетъ въ себѣ всѣ права суверенной власти и осуществляетъ ихъ согласно правиламъ, которыя онъ установилъ въ настоящей конституціи [2])“. Въ прусской

1) A ces causes nous avons volontairement et par le libre exerciee de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs et à toujours de la Charte constitutionnelle.

2) II, 1; срав. виртембергскую конституцію, II, 4.

конституціи такого признанія нѣтъ, но, несомнѣнно, ея молчаливой предпосылкой является идея октроированія. Другой замѣчательный примѣръ представляетъ сардинскій статутъ 1848 г., добровольно данный странѣ королемъ Карломъ Альбертомъ и превратившійся въ конституцію итальянскаго королевства, когда Сардинія слилась съ другими частями Италіи. Такъ какъ присоединеніе послѣднихъ утверждалось всенароднымъ голосованіемъ, то этимъ было сдѣлано извѣстное признаніе народнаго суверенитета, и съ 1866 г. итальянскій король носитъ титулъ „короля Божіей милостію и волею народа"—сочетаніе, логическая допустимость котораго, конечно, подлежитъ большимъ сомнѣніямъ. Наконецъ, самый свѣжій примѣръ октроированной конституціи представляетъ Россія послѣ манифеста 17 октября 1905 г., устанавливающаго конституціоный принципъ, а также послѣ манифеста и указовъ сенату 20 февраля 1906 г., закрѣпленныхъ основными законами 23 апрѣля, опредѣляющими основы организаціи народнаго представительства.

Спрашивается, къ какимъ послѣдствіямъ въ политической организаціи приводитъ положенный въ ея основу принципъ октроированія? Повидимому, при послѣдовательномъ примѣненіи его конституціонный порядокъ долженъ былъ-бы всецѣло зависѣть отъ воли монарха: послѣднему какъ будто принадлежитъ учредительная власть въ полномъ объемѣ. Однако всюду конституціонное обязательство, разъ данное монархомъ, считается юридически неотмѣнимымъ; такая отмѣна допустима лишь при наличности совѣщательнаго представительства, когда власть монарха ограничивается только нравственно, а не юридически. Символическимъ выраженіемъ такого обязательства является присяга, которую монархъ приноситъ конституціи,—присяга, встрѣчаемая и въ странахъ съ несомнѣнно октроированнымъ конституціоннымъ строемъ. Но если за монархомъ не можетъ сохраниться въ полномъ объемѣ учредительная власть, то онъ безспорно остается ея участникомъ: помимо его воли не можетъ быть произведено никакихъ перемѣнъ въ государственномъ устройствѣ; иногда, какъ въ Россіи и Японіи, основные законы могутъ пересматриваться лишь по его инціативѣ; точно также его санкція остается необходимымъ моментомъ въ выработкѣ всякаго закона. Наконецъ, ему всецѣло принадлежитъ исполнительная

власть. Очевидно, какъ не вездѣ существуютъ необходимыя историческія и соціальныя предпосылки для осуществленія народоправства, такъ же не вездѣ и принципъ октроированности можетъ быть сохраненъ въ чистотѣ. Тутъ важна наличность благопріятнаго для монархіи сочетанія соціальныхъ силъ, наличность глубокихъ и сильныхъ монархическихъ чувствъ въ народѣ, историческихъ заслугъ династіи и т. п. Мы имѣемъ здѣсь дѣло не только съ текстами конституцій, но и съ весьма тонкими, хотя по своимъ послѣдствіямъ черезвычайно существенными, политико-психологическими оттѣнками; если отрѣшиться отъ внѣшности, то для хода политической жизни даннаго государства не такъ существенны республиканская или монархическая форма правленія, какъ господство принципа народоправства или принципа октроированнаго порядка. Эти принципы суть какъ-бы два полюса, между которыми размѣщаются различныя политическія соединенія: конечно, и здѣсь мы находимъ непрерывный рядъ промежуточныхъ стадій.

Важность этого различія весьма характерно отразилась и на юридической теоріи представительства. Какъ надо понимать право отдѣльнаго сочлена государственнаго союза участвовать въ государственной жизни посредствомъ избранія представителей? Съ точки зрѣнія народнаго суверенитета это есть такое же несомнѣнное право, какъ и другія естественныя права человѣка и гражданина; представитель есть лишь уполномоченный своихъ избирателей. Къ этому взгляду мы еще вернемся, характеризуя „типы конституцій“; теперь же замѣтимъ, что даже юристы, стоящіе на почвѣ теоріи народнаго суверенитета, поддерживаютъ этотъ тезисъ съ извѣстными ограниченіями: актъ избранія представляетъ и въ ихъ глазахъ не только осуществленіе права избирателя, но и нѣкоторую общественную функцію, и потому его нельзя приравнивать къ осуществленію другихъ „естественныхъ правъ“. Съ другой стороны, въ нѣмецкой юридической наукѣ, отвергающей вообще идею націи, какъ чего-то предшествующаго государству, и признающей ее, такъ сказать, „органомъ государства“,—господствуетъ воззрѣніе, что избирательное право есть лишь исполненіе возложенной свыше на гражданина обязанности. Всего послѣдовательнѣе эта теорія разработана у Лабанда: представитель получаетъ свою власть

вовсе не отъ избирателей, а отъ закона; выборная процедура есть лишь установленный государствомъ способъ создавать представительный органъ, и отъ закона зависитъ распространить ли избирательное право на широкія массы, населенія, или ограничить его опредѣленной группой гражданъ: все зависитъ отъ того, какой способъ представляется законодателю наиболѣе цѣлесообразнымъ [1]). Очевидно, мы встрѣчаемъ здѣсь крайнюю противоположность теоріи мандата, изложенной Руссо. У другихъ нѣмецкихъ юристовъ—Іеллинека, Гирке—взглядъ Лабанда нѣсколько смягченъ [2]): опредѣленіе избирательныхъ правомочій связывается до извѣстной степени съ правомъ гражданина,—но все же это возрѣніе обычно соединяется съ выраженной или молчаливо допущенной предпосылкой относительно октроированнаго характера даннаго конституціоннаго порядка, при чемъ всѣ политическія правомочія получаются въ томъ размѣрѣ, который признаютъ за благо установить устроители этого порядка: послѣдній вытекаетъ здѣсь не изъ политическаго самоопредѣленія націи, а изъ самоограниченія существовавшей раньше верховной власти [3]).

Такимъ образомъ, мы видимъ, что конституціонныя государства могутъ быть расположены въ рядъ, сообразно съ тѣми предѣлами, которые поставлены въ нихъ политическому самоопредѣленію націи, и сообразно со степенью ограниченій, наложенныхъ на власть, бывшую прежде юридически неограниченной. Принципъ октроированнаго порядка всего сильнѣе проведенъ въ германскихъ государствахъ, гдѣ монархическая власть остается наиболѣе активной и жизненной, и въ Россіи послѣ 17 октября, 20 февраля и 23 апрѣля 1906 г.; изъ внѣ-европей-

---

[1]) Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches I B. 274 S., 306 S.

[2]) См. особ. у Jellineck, System der subjectiven Rechte, 139 S. Срав. Duguit, L'Etat, v. II, p. 118.

[3]) Характерно, что именно нѣмецкая юриспруденція особенно подчеркиваетъ значеніе монархической власти въ конституціонномъ государствѣ. Дальше всѣхъ здѣсь пошелъ знаменитый баварскій юристъ Зейдель; по его словамъ, „суверенитетъ принадлежитъ монарху; государство есть лишь совокупность единицъ, соединенныхъ подъ скипетромъ верховной власти, которая ими управляетъ". „Монархъ находится не въ государствѣ, а, какъ властелинъ, какъ суверенъ,—надъ нимъ". См. Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre, 47 S. Здѣсь исчезаетъ всякая грань между конституціоннымъ и абсолютнымъ государствомъ.

скихъ странъ вполнѣ послѣдовательный типъ октроированной конституціи, съ устраненіемъ всѣхъ элементовъ народнаго суверенитета, представляетъ Японія. Сюда же можно причислить Швецію и Данію, хотя значеніе короны здѣсь, несомнѣнно, уменьшается. Италія стоитъ въ этомъ отношеніи на серединѣ; она обладаетъ сильной и авторитетной королевской властью, и въ то же время область воздѣйствія народныхъ представителей въ ней значительно шире, чѣмъ въ нѣмецкихъ государствахъ, какъ это мы увидимъ при разсмотрѣніи органовъ исполнительной власти. Наконецъ, въ Бельгіи, Англіи и Норвегіи, несмотря на ихъ монархическую форму правленія область политическаго самопредѣленія весьма обширна,—не менѣе обширна, чѣмъ въ республиканской Франціи.

Можно возразить, что избраніе народныхъ представителей есть актъ, весьма неполно осуществляющій право политическаго самопредѣленія. Много ли значитъ явиться къ избирательнымъ урнамъ разъ въ 3 или 4 года? Еще Руссо безпощадно высмѣивалъ этотъ мнимый народный суверенитетъ. Гораздо активнѣе роль населенія тамъ, гдѣ оно само участвуетъ въ законодательной власти путемъ такъ называемаго референдума и законодательной инціативы. Въ этомъ смыслѣ не должны ли мы искать истиннаго народоправства не въ Англіи, Франціи, Бельгіи, а въ Швейцаріи, гдѣ дѣйствуютъ вышеуказанные институты? Такимъ образомъ, мы приходимъ къ другому контрасту, замѣчаемому въ конституціонныхъ государствахъ, — къ различію правленія непосредственнаго и представительнаго.

2. Представительное и непосредственное правленіе.

Несомнѣнно, современное конституціонное представительное государство есть продуктъ новой исторіи: оно не имѣетъ аналогіи ни въ древнемъ мірѣ, ни въ средніе вѣка. Ни аѳинское народное собраніе ни римскія комиціи, ни въ коемъ случаѣ не могутъ считаться прототипами современныхъ демократическихъ парламентовъ; это были собранія всѣхъ полноправныхъ гражданъ, непосредственно осуществлявшихъ свои державныя права. Тамъ, гдѣ въ древнемъ мірѣ появлялось представительство—какъ въ ахейскомъ и этолійскомъ союзахъ,—это было представительство отдѣльныхъ общинъ или государствъ, союзъ федеративнаго характера.

Точно также не встрѣчаемъ мы представительныхъ органовъ въ варварскихъ государствахъ ранняго средневѣковья, основанныхъ на развалинахъ римской имперіи. Народное собраніе, въ которомъ первоначально могли участвовать всѣ взрослые вооруженные люди, постепенно принимаетъ аристократическій характеръ: король окруженъ членами служилой и родовой знати, и этотъ совѣтъ правитъ совмѣстно съ нимъ. Когда постепенный процессъ феодализаціи окончательно разлагаетъ первоначальное равенство, когда образуется и дифференцируется особый городской классъ, то появляется представительство такъ называемыхъ штатовъ или сословій. Отношенія ихъ къ королевской власти договорныя,—но это договоры съ отдѣльными сословіями, а не со всей націей. Примѣры такого сословнаго представительства мы видимъ и въ Арагоніи, и во Франціи, и въ нѣмецкихъ государствахъ, и въ Венгріи,—но по большей части это представительство было раздавлено растущей королевской властью, такъ какъ между отдѣльными сословіями не образовалось взаимной связи. Всего ярче видно это на примѣрѣ Франціи. Генеральные штаты тамъ были собраны впервые въ 1302 г.; послѣ тѣхъ тяжкихъ ударовъ, которые потерпѣла королевская власть въ несчастной столѣтней войнѣ съ Англіей, они могли стать распорядителями государственной жизни,—но все разбилось о противоположность интересовъ и неспособность къ объединенію аристократіи и буржуазіи. Окрѣпшая французская монархія не нуждалась уже въ услугахъ штатовъ: послѣ 1614 г. ихъ не собирали до самой революціи.

Прототипомъ современнаго представительнаго государства сдѣлалась Англія; здѣсь еще въ средневѣковый періодъ ея исторіи мы находимъ въ этомъ отношеніи весьма важныя особеннности. Даже въ эпоху предшествовавшую норманнскому завоеванію, тамъ существовали мѣстныя собранія такъ называемыхъ сотенъ и графствъ,—гдѣ было по четыре представителя отъ каждой сельской общины (township). Норманнское завоеваніе укрѣпило государственный порядокъ и не дало возможности развиться феодальнымъ центробѣжнымъ силамъ, какъ это было на континентѣ; съ другой стороны, въ борьбѣ съ тяжелымъ деспотизмомъ норманнскихъ королей объединились различные классы средневѣковаго

англійскаго общества. Именно это объединеніе и сдѣлало то, что великая хартія вольностей 1215 г., вырванная у короля баронами, защищавшими собственныя права и интересы, получила обще-національное значеніе, и когда Генрихъ III принужденъ былъ отказаться отъ системы единоличнаго правленія, то въ парламентъ, кромѣ свѣтскихъ и духовныхъ вельможъ, попали представители отъ городовъ и по два рыцаря отъ каждаго графства. Эти „рыцари графствъ“ не были уполномоченными опредѣленнаго сословія, а представляли все свободное населеніе графствъ. Такимъ образомъ, создается идея территоріальнаго представительства, и она все закрѣпляется по мѣрѣ того, какъ парламентъ превращается въ постоянное учрежденіе, и вельможи, сидящіе въ немъ не по избранію, а по особому приглашенію короля и по своему личному достоинству, отдѣляются отъ остальныхъ членовъ и образуютъ верхнюю палату наслѣдственныхъ лордовъ. Оставалось сдѣлать только одинъ шагъ и отъ идеи территоріальнаго представительства перейти къ національному, признавъ, что всякій членъ парламента есть представитель не только своего округа, но и всей страны. Этотъ шагъ былъ сдѣланъ уже въ 16 вѣкѣ, когда англійскіе юристы провозгласили, что всякій коммонеръ, „членъ палаты общинъ“, представляетъ всю Англію, и что, съ другой стороны, всякій англичанинъ представленъ въ палатѣ.

Великій истолкователь англійской конституціи Блэкстонъ полагалъ, что это воззрѣніе есть исконное въ Англіи. „Каждый членъ, хотя и избранный одними округомъ, служитъ всему королевству. Ибо цѣль, для которой онъ посылается туда, не частная,—а общая; онъ посылается туда не въ интересахъ однихъ своихъ довѣрителей, а въ интересахъ всего народа, — чтобы быть совѣтникомъ его величества, какъ это видно изъ словъ призывныхъ грамотъ: „de communi consilio super negotiis quibusdam arduis et urgentibus, regem, statumet defensionem regni Angliae et Ecclesiae anglicanae concernentibus“. Изъ этого слѣдуетъ, что депутатъ вовсе не былъ связанъ какими-нибудь опредѣленными инструкціями своихъ избирателей и не обязанъ былъ отдавать имъ отчетъ. Подобныя инструкціи и подобный отчетъ были вполнѣ понятны у представителей сословій во французскихъ генераль

ныхъ штатахъ,—гдѣ представители являлись лишь довѣренными, обязанными передать желанія своихъ избирателей; существовали они первоначально и въ Англіи,—король даже напоминалъ шериффамъ, чтобы депутаты пріѣзжали съ полными инструкціями, дабы дѣло не останавливалось за отсутствіемъ этихъ послѣднихъ,—но постепенно возобладалъ взглядъ, признавшій полную самостоятельность депутатовъ. Такъ понималъ дѣло и Блэкстонъ. „Депутаты не обязаны совѣтоваться со своими избирателями или спрашивать ихъ мнѣнія по какому нибудь частному вопросу, если только они сами не сочтутъ умѣстнымъ и благоразумнымъ сдѣлать это [1])". Онъ противопоставляетъ, такимъ образомъ, положеніе англійскаго депутата и представителя въ голландскихъ генеральныхъ штатахъ, который всецѣло связанъ данными ему инструкціями.

Французскіе штаты 1789 г. были собраны, какъ представительство сословій, ихъ участники явились съ подробными инструкціями, составленными на мѣстахъ, но они сами превратили себя въ „національное собраніе", „выражающее національную волю, работающее надъ общимъ дѣломъ національнаго возрожденія"; естественно, что при этомъ падала юридическая сила мандата: депутатъ націи не можетъ быть связанъ требованіемъ своего околодка. Королевская декларація 23 іюня признала всѣ эти обязательные мандаты не имѣющими силы и запретила ихъ на будущее время. Собраніе вполнѣ усвоило эту точку зрѣнія, которую особенно защищалъ Сійэсъ, и въ конституціи 1791 г. мы находимъ совершенно ясно выраженную идею національнаго представительства и независимости депутатовъ. „Представители, избранные, въ департаментахъ", говорилось тамъ: „будутъ представителями не отдѣльныхъ департаментовъ, а всей націи, и имъ не можетъ быть дано никакого мандата [2])". То же правило подтверждено прямо и въ конституціи III г., и въ конституціи 1848 г., и въ нынѣ дѣйствующемъ законѣ 30 ноября 1875 г. о выборѣ депутатовъ [3]), — оно стало аксіомой, признанной всѣми европейскими конституціями, которыя не считаютъ нужнымъ даже упоминать о немъ.

---

[1]) Commentaries, l I, ch., 2, 2.

[2]) Titre III, ch. 1, Sect. III, § 7.

[3]) § 13. Tout mandat impératif est nul et de nul effet.

Это господство представительнаго правленія имѣетъ, однако, свое исключеніе. И въ теоріи государственнаго права, и въ представительной практикѣ мы встрѣчаемся съ другой формой правленія, которой, повидимому, принадлежитъ великая роль въ будущемъ. Мы имѣемъ въ виду здѣсь такъ называемую непосредственную демократію.

Извѣстно, какого суроваго критика встрѣтила англійская система представительства въ лицѣ Руссо. Для него державная власть народа вообще не можетъ быть отчуждаема. „Конечно, суверенъ можетъ сказать: въ данный моментъ я желаю того же, чего желаетъ и такой то; но онъ не можетъ сказать: чего такой то будетъ желать завтра, того пожелаю и я,—нелѣпо думать, что воля можетъ связать себя на будущее время. Кто составляетъ законы, тотъ еще не имѣетъ законодательной власти и не можетъ имѣть ея, и народъ, если бы даже онъ хотѣлъ, не можетъ лишить себя этого неотчуждаемаго права. Депутаты являются лишь коммиссарами народа:—они не могутъ постановлять никакихъ окончательныхъ рѣшеній. Всякій законъ, который не утвержденъ народомъ, не можетъ имѣть силы: онъ не есть законъ. Англійскій народъ считаетъ себя свободнымъ,—онъ обманывается; онъ свободенъ единственно во время выборовъ: — лишь только выборы окончены, онъ становится рабомъ,—онъ ничто“ [1]). Исходя изъ этого взгляда, Руссо относился весьма скептически къ возможности осуществленія чистой демократіи въ современныхъ ему условіяхъ.

Эта идея не осталась безъ вліянія и на политическую работу французской революціи. По мѣрѣ того, какъ первоначальное сочувствіе англійскимъ учрежденіямъ уступало мѣсто болѣе послѣдовательному проведенію народоправства, все болѣе и болѣе признавалось невозможнымъ полное отчужденіе народнаго суверенитета въ пользу избранныхъ представителей. Въ проектѣ конституціи, выработанномъ въ 1793 г. Кондорсэ, первоначальнымъ собраніямъ избитателей, кромѣ выбора депутатовъ, предоставлялось обсужденіе и принятіе или отверженіе всякаго измѣненія конституціи, а также всякихъ законовъ, которые передаетъ имъ законодательный корпусъ; наконецъ, имъ предоставлялось въ из-

1) Contrat social, l. 2, ch. 1; l. 3, ch. 15.

вѣстной мѣрѣ и право законодательной инціативы. Въ другомъ проектѣ конституціи 1793 г., который былъ принятъ конвентомъ и прошелъ черезъ всенародное голосованіе, націи давалось „право протеста“ противъ законовъ, принятыхъ ея представителями: если въ теченіе 14 дней послѣ объявленія закона противъ него протестовали не менѣе, чѣмъ въ половинѣ департаментовъ, и не менѣе, чѣмъ въ десятой части первичныхъ избирательныхъ собраній этихъ департаментовъ, онъ подвергался голосованію всѣхъ гражданъ, которые могли его принять или отвергнуть. Но эта конституція, какъ извѣстно, никогда не получала практическаго значенія.

Въ послѣдующихъ конституціяхъ мы уже замѣчаемъ извѣстную реакцію противъ крайнихъ выводовъ изъ идеи народоправства, и референдумъ исчезаетъ. Вмѣсто него всплываетъ идея плебисцита, всенароднаго утвержденія новаго государственнаго устройства и новой государственной власти; такой плебисцитъ далъ демократическую санкцію власти Наполеона I и Наполеона III, и эти примѣры много способствовали сохраненію глубокаго недовѣрія къ непосредственной демократіи. Во Франціи предложеніе обратиться къ плебисциту, которое особенно часто исходило изъ рядовъ партіи націоналистовъ, а также скрытыхъ или явныхъ имперіалистовъ, всегда разсматривалось, какъ подготовка диктатуры.

Изъ всѣхъ европейскихъ странъ непосредственная демократія получила практическое примѣненіе лишь въ Швейцаріи; политическая исторія этой страны и даетъ главные аргументы и защитникамъ, и противникамъ референдума и народной инціативы. Въ Швейцаріи идея непосредственной демократіи могла укорениться тѣмъ легче, что многіе ея кантоны лишь весьма недавно перешли къ представительному правленію, а раньше законодательная власть въ нихъ принадлежала всей совокупности взрослыхъ гражданъ, которые собирались въ извѣстные сроки подъ открытымъ небомъ и рѣшали дѣла. Эти швейцарскія народныя собранія могли переносить воображеніе наблюдавшихъ ихъ къ первымъ временамъ политическаго бытія племенъ арійской расы [1]). Въ

[1]) Напр., у Freeman, The Growth of the English Constitution, ch. I. Обстоятельная и довольно безпристрастная монографія о непосредственномъ законодательствѣ въ Швейцаріи: Курти, Исторія народнаго законодательства въ Швейцаріи; Deploige, Le referendum.—Заслуживаетъ также вниманія брошюра Дюнана, Народное Законодательство въ Швейцаріи.

настоящее время такая чистая непосредственная демократія осталась лишь въ Ури, Унтеръ-и Обервальденѣ, Гларусѣ и обоихъ Аппенцелляхъ; но еще въ 19 вѣкѣ она существовала въ Швицѣ и въ Цугѣ. Переходъ этотъ былъ неизбѣженъ съ увеличеніемъ населенія и съ осложненіемъ дѣлъ, но идея представительства все таки не получила признанія: передача всей власти казалась чѣмъ то слишкомъ бюрократическимъ, а малые размѣры кантоновъ позволяли дать гражданамъ болѣе активное участіе въ политической жизни, чѣмъ простой выборъ представителей. Можетъ быть, дѣйствовали и воспоминанія о городскихъ олигархическихъ совѣтахъ 18 в., которые лишали всю массу населенія политическихъ правъ и вызывали частыя революціонныя попытки, въ родѣ бернскаго заговора Генци.

Первой новой формой непосредственнаго участія всѣхъ гражданъ было народное вэто (veto). Оно введено было въ Сенъ-Галленскомъ кантонѣ въ 1831 г.: защитники непосредственной демократіи хотѣли гораздо большаго участія населенія въ законодательствѣ, но въ видѣ компромисса согласились на слѣдующее: если послѣ изданія извѣстнаго закона большинство гражданъ въ теченіе опредѣленнаго времени выскажется противъ него, то законъ не вступаетъ въ силу. Противники этого института указывали, что участіе народа здѣсь лишь факультативно, что требуется напряженная агитація, дабы собрать необходимое большинство противъ закона; наконецъ, что народная воля здѣсь проявляется лишь съ отрицательной стороны.

„По моему верховняя державная воля, говорилъ Діогъ, состоитъ не только въ запрещеніи, но и въ приказаніи того, что ей угодно. Народъ долженъ не только разсматривать законы: пусть послѣдніе прямо вытекаютъ изъ его воли“.

Слѣдующій шагъ въ смыслѣ расширенія непосредственнаго народоправства представляетъ такъ называемый факультативный референдумъ. Самое слово „референдумъ“ было знакомо швейцарцамъ по ихъ политическому прошлому: такъ назывались рѣшенія, которыя въ отдѣльныхъ кантонахъ — Граубюнденѣ, Валлисѣ—принимались на собраніи представителей и затѣмъ передавались ad referendum въ части кантоновъ, являвшіяся основными политическими единицами; отъ нихъ уже зависѣло окончательное принятіе или отверженіе рѣ-

шенія. Такой же порядокъ соблюдался и въ союзѣ, который представлялъ собою лишь конгрессъ самостоятельныхъ кантоновъ; аналогія съ новымъ референдумомъ здѣсь заключалась въ томъ, что въ обоихъ случаяхъ представительство не имѣло окончательной, рѣшающей власти.

Сущность факультативнаго референдума сводится къ тому, что если послѣ изданія закона извѣстное число полноправныхъ гражданъ потребуетъ этого, законъ передается на судъ населенія кантона, которое можетъ его принять или отвергнуть. Число требуемыхъ заявленій колеблется въ различныхъ кантонахъ отъ 500 (Цугъ) до 6000 (С.-Галенъ, Ваадтъ); очевидно, чѣмъ меньше это число, тѣмъ легче примѣнить факультативный референдумъ, и тѣмъ болѣе онъ приближается къ обязательному. При послѣднемъ всѣ законодательныя постановленія кантональнаго представительства, или извѣстныя категоріи ихъ, передаются на утвержденіе народа, независимо отъ заявленныхъ желаній. Это, несомнѣнно, болѣе демократическая форма, такъ какъ ни одинъ законопроектъ не можетъ здѣсь стать закономъ помимо воли населенія; съ другой стороны, и среди швейцарскихъ консервативныхъ партій онъ пользуется бо́льшими симпатіями, чѣмъ референдумъ факультативный, такъ какъ при обязательномъ, естественно, не подымается особенной агитаціи, безъ которой не можетъ состояться факультивный. Въ настоящее время обязательный референдумъ существуетъ въ Цюрихѣ, Educationнѣ, Базельской Землѣ, Шаффгаузенѣ, Граубюнденѣ, Золотурнѣ и т. д.; въ другихъ кантонахъ введенъ факультативный, а совсѣмъ нѣтъ референдума только во Фрейбургѣ.

Общее движеніе въ кантонахъ, несомнѣнно, идетъ отъ факультивнаго референдума къ обязательному. Распространяется онъ не только на законы въ строгомъ смыслѣ этого слова, но также и на законы и постановленія бюджетнаго характера,—расходы, превышающіе установленные размѣры, займы и т. п.

Въ Невшателѣ, напримѣръ, въ настоящее время существуетъ факультативный референдумъ относительно законовъ и обязательный—относительно расходовъ выше извѣстной нормы.

Еще дальше по пути непосредственной демократіи идетъ народная иниціатива: здѣсь уже всѣмъ гражданамъ предо-

ставляется вполнѣ положительное участіе въ законодательствѣ, и весьма сокращается самое разстояніе, раздѣляющее представителя и избирателя. Извѣстное число гражданъ можетъ потребовать изданія извѣстнаго закона, и если даже представительное собраніе съ этимъ требованіемъ не согласно, — вопросъ все таки поступаетъ на рѣшеніе народа. Очевидно, здѣсь дается гораздо большая возможность вліять на законодательство, чѣмъ въ правѣ гражданъ подавать петиціи, которое отнюдь не обязываетъ законодательное собраніе удовлетворять или даже разсматривать эти петиціи. Въ качествѣ примѣрной процедуры при законодательной инціативѣ можно указать порядокъ, установленный въ цюрихскомъ кантонѣ: 5000 избирателей здѣсь имѣютъ право внести законопроектъ, что, впрочемъ, можетъ сдѣлать даже одно лицо съ согласія хотя бы $^1/_3$ кантональнаго совѣта. И здѣсь, очевидно, чѣмъ меньше требуется голосовъ для возбужденія иниціативы, тѣмъ полнѣе осуществляется демократическій принципъ. Въ общемъ, число подписей, требуемыхъ для иниціативы, колеблется отъ 800 до 12,000; всюду оно выше, чѣмъ для референдума, что и понятно. Впервые иниціатива была введена въ Ваадтѣ въ 1845 г.; теперь она существуетъ почти во всѣхъ кантонахъ.

Замѣтимъ, что и референдумъ, и иниціатива въ еще большей мѣрѣ примѣняются къ пересмотру конституціи. Если народу дается прямое участіе въ текущемъ законодательствѣ, то тѣмъ болѣе необходимо подвергнуть его контролю измѣненіе основныхъ законовъ. Во всѣхъ кантонахъ пересмотръ конституціи требуетъ народнаго утвержденія, и во всѣхъ кантонахъ, кромѣ Женевы, существуетъ народная иниціатива для измѣненія конституціи. Наконецъ, къ перечисленнымъ видамъ осуществленія непосредственной демократіи можно прибавить еще одинъ,—такъ называемое, право отозванія (Abberufungsrecht), согласно которому законодательный органъ кантона долженъ быть распущенъ до срока, если этого потребуетъ опредѣленное число избирателей, причемъ назначаются новые выборы. Эта форма привилась, впрочемъ, въ немногихъ кантонахъ (Шаффгаузенъ, Люцернъ, Золотурнъ, Ааргау, Тургау); число требуемыхъ заявленій колеблется отъ 1000 до 6000.

Все, изложенное нами выше, относится къ отдѣльнымъ

кантонамъ, но особенно интересны опыты примѣненія началъ непосредственной демократіи въ политической жизни союза. Интересны они потому, что вообще въ Швейцаріи мы замѣчаемъ несомнѣнное стремленіе къ централизаціи:—компетенція союза все увеличивается на счетъ компетенціи кантоновъ. Кромѣ того, противники непосредственной демократіи всегда указывали, что примѣненіе ея возможно лишь въ очень небольшихъ областяхъ и чрезвычайно затрудняется съ увеличеніемъ площади и населенія государства.

Принципъ, что конституція имѣетъ силу лишь въ томъ случаѣ, если она получила народное утвержденіе, не оспаривался въ новѣйшей исторіи союза. Черезъ такое утвержденіе прошли конституціи 1802 г., 1848 г., 1874 г.; споръ шелъ только объ его организаціи: должно ли при референдумѣ приниматься въ расчетъ лишь все населеніе Швейцаріи, или также и отдѣльные кантоны? Опасались, что отстраненіе въ этомъ случаѣ кантоновъ, политическая равноправность которыхъ была признана равенствомъ ихъ представительства въ такъ называемомъ совѣтѣ кантоновъ, быстро приведетъ къ полной централизаціи, подавленію большими кантонами малыхъ. Въ концѣ концовъ, установлено считать при голосованіи какъ все населеніе Швейцаріи, такъ и кантоны; этому голосованію подлежатъ и обыкновенные законы, входящіе въ компетенцію союза, если его потребуетъ 30,000 гражданъ или 8 кантоновъ. Первоначально предполагались цифры 50,000 гражданъ или 5 кантоновъ; очевидно, принятыя нормы увеличиваютъ роль всего населенія Швейцаріи въ дѣлѣ референдума и уменьшаютъ роль кантоновъ.

Что касается иниціативы, то по проекту конституціи 1872 г. она распространялась и на конституціонные, и на обыкновенные законы; проектъ этотъ, однако, при референдумѣ былъ отвергнутъ, и конституція 1874 г. оставила въ силѣ постановленіе предшествующей конституціи 1848 г., согласно которому 50,000 гражданъ могли возбудить вопросъ лишь о ея пересмотрѣ, а не объ изданіи или отмѣнѣ обыкновенныхъ законовъ. Въ болѣе опредѣленной формѣ этотъ пересмотръ былъ организованъ закономъ 1891 г., который разрѣшилъ народную иниціативу относительно пересмотра частей конституціи:—предлагающіе могутъ представлять даже подробно выработанный законопроектъ; требуется опять

таки заявленіе 50,000 гражданъ. Такъ какъ инициатива распространяется лишь на измѣненія конституціи, а не на обыкновенные законы, то въ послѣднее время такіе законы предлагались подъ видомъ поправокъ къ федеральной конституціи, что, конечно, отнюдь не можетъ быть признано нормальнымъ явленіемъ.

Мы говорили долго о Швейцаріи, потому что она представляетъ единственный въ своемъ родѣ примѣръ непосредственной демократіи. Примѣненіе началъ этой демократіи здѣсь, несомнѣнно, доказываетъ одно,—что демократизація учрежденій можетъ вовсе не сопровождаться соотвѣтствующей демократизаціей законодательства. Поэтому мы не можемъ обойти здѣсь общаго направленія, въ которомъ дѣйствовали въ Швейцаріи формы непосредственнаго участія населенія въ законодательствѣ.

Референдумъ и инициатива, въ общемъ, обнаружили довольно консервативное настроеніе швейцарскихъ гражданъ; въ нихъ часто сказывалось скорѣе недовѣріе къ крупнымъ соціальнымъ новшествамъ и въ особенности нерасположеніе къ крупнымъ затратамъ. Всенародное голосованіе отвергло право на трудъ, въ силу котораго человѣкъ, оставшійся безъ заработка, получалъ бы работу отъ государства; оно отвергло организацію даровой медицинской помощи, расходы по которой покрывались бы предполагавшейся табачной монополіей, отвергло параграфъ союзной конституціи относительно школъ, который представлялъ какъ бы начало централизаціи школьнаго дѣла. Съ другой стороны, референдумъ одобрилъ, хотя и слабымъ большинствомъ, предложенную въ 1879 г. союзнымъ собраніемъ отмѣну запрещенія смертной казни, введеннаго въ швейцарскую конституцію; онъ одобрилъ также проведенное подъ видомъ измѣненія конституціи, запрещеніе убивать скотъ по еврейскому способу, — случай, гдѣ страннымъ образомъ дѣйствовали параллельно агитація общества покровительства животнымъ и пропаганда антисемитовъ.

Было бы, однако, далеко несправедливымъ на основаніи этихъ примѣровъ дѣлать тотъ выводъ, на которомъ такъ охотно настаивали противники демократіи, указывавшіе на ея антипрогрессивный характеръ. „При помощи агитаціи и воззваній“, пишетъ Мэнъ: „можно вызвать въ умѣ средняго гражда-

нина смутное сознаніе, что желательна извѣстная перемѣна. Но когда агитація прекратится и возбужденіе уляжется, когда вопросъ разобранъ подробно и законъ является передъ нами со всѣми своими деталями, средній гражданинъ, навѣрное, найдетъ въ немъ многое, идущее противъ его привычекъ, идей, предразсудковъ и интересовъ, и, такимъ образомъ, онъ, въ концѣ концовъ, отвѣчаетъ „нѣтъ“ на всякое предложеніе“.

Такой выводъ нуждается въ очень большихъ оговоркахъ. Можно указать изъ политическаго опыта Швейцаріи на референдумъ 1875 г., по которому былъ введенъ гражданскій бракъ, несмотря на крайне напряженную агитацію клерикаловъ противъ этого закона; на фабричный законъ 1877 г., введшій 11-часовой рабочій день; на провалъ предложенія, сдѣланнаго въ 1894 г., отчислять изъ таможенныхъ доходовъ союза извѣстную часть кантонамъ — по 2 франка на жителя; наконецъ, на принятіе въ 1898 г. государственнаго выкупа желѣзныхъ дорогъ. Трудно, конечно, здѣсь подвести итогъ, въ которомъ далеко не сходятся сами швейцарскіе изслѣдователи; однако, въ общемъ, эти институты непосредственной демократіи признаны ими, и такіе компетентные критики, какъ Дрозъ, не скрывающіе ихъ недостатковъ, все же считаютъ ихъ благомъ. Интересно, что съ теченіемъ времени и въ кантонахъ, и въ союзѣ голосованія становятся, несомнѣнно, болѣе прогрессивными; у противниковъ и скептиковъ чувство недовѣрія къ новымъ формамъ жизни слабѣетъ. Конечно, при референдумѣ темпъ законодательства можетъ сильно замедляться, многія полезныя мѣропріятія оказываются не въ силахъ побороть народныя предубѣжденія; но зато разъ пріобрѣтенное становится прочнымъ достояніемъ. Нельзя оспаривать воспитательнаго политическаго вліянія референдума,—конечно, по необходимости медленнаго и часто оплачиваемаго качествомъ законодательной работы. Одинъ изъ самыхъ выдающихся борцовъ за непосредственную демократію, Діогъ, говорилъ, что какъ ни важенъ для него принципъ народнаго блага, но еще важнѣе принципъ народнаго права: только этотъ послѣдній и можетъ служить руководящей нитью. Найти равновѣсіе этихъ двухъ началъ, несомнѣнно, величайшая задача демократіи, и нельзя оспаривать въ высшей степени цѣннаго вклада, который сдѣлали для

ея рѣшенія опыты швейцарскаго референдума и инціативы. Все заставляетъ предполагать, что институты непосредственной демократіи будутъ охватывать въ Швейцаріи все большую и большую область ея политической жизни.

Другихъ примѣровъ примѣненія непосредственной демократіи намъ приходится искать уже за предѣлами Европы. Въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки повсюду установленъ референдумъ, когда дѣло идетъ о пересмотрѣ конституціи: насколько извѣстно, лишь штатъ Делаваръ допускаетъ частичный пересмотръ ея безъ обращенія къ народу. Надо сказать, что такой референдумъ развился въ штатахъ не ранѣе 20-хъ годовъ 19 вѣка; изъ 13 штатовъ, вошедшихъ первоначально въ союзъ, конституція подверглась референдуму лишь въ Массечузетѣ и Нью-Гемпширѣ. Движеніе въ пользу референдума, несомнѣнно, находитъ благопріятную почву въ растущемъ недовѣріи къ представительнымъ собраніямъ штатовъ. Референдуму въ штатахъ Америки также часто подлежатъ займы и налоги, выше извѣстнаго предѣла, законы, касающіеся устройства банковъ и выпуска кредитныхъ билетовъ, и вообще законопроекты и предложенія финансоваго характера. И здѣсь, по свидѣтельству такихъ знатоковъ американской жизни, какъ Гольстъ и Брайсъ, референдумъ дѣйствовалъ скорѣе сдерживающимъ образомъ, замедляя темпъ законодательныхъ преобразованій и вводя большую осмотрительность въ финансовую политику штатовъ [1]). Въ отличіе отъ Швейцаріи, въ Соединенныхъ Штатахъ не существуетъ федеральнаго референдума. Въ латинской Америкѣ формы непосредственной демократіи не получили развитія; въ австралійскихъ же штатахъ и въ Австралійской федераціи референдумъ, напротивъ, обязателенъ при всякомъ измѣненіи конституціонныхъ законовъ.

Изъ изложеннаго ясно, что типичнымъ современнымъ конституціоннымъ государствомъ является все же государство представительное; однако мысль о референдумѣ находитъ себѣ сочувствіе и въ странахъ, гдѣ наиболѣе укоренились традиціи представительства. За него высказывались англійскіе тори; его же предлагали въ Бельгіи при пересмотрѣ конституціи въ 1892 г. въ такой формѣ, чтобы

---

1) См. спеціальную монографію Oberholzer, The Referendum in America.

король получилъ право обращаться къ народному референдуму, представляя ему законы, прошедшіе черезъ палаты, но не заслуживающіе, по его мнѣнію, утвержденія. Эти симпатіи въ пользу референдума были-бы, вѣроятно, еще живѣе, но дѣло въ томъ, что всякое распущеніе палатъ и новые выборы являются въ этихъ странахъ своего рода референдумомъ, такъ какъ обыкновенно на этихъ выборахъ выступаетъ главный вопросъ, по отношенію къ которому и происходитъ группировка избирателей. Англійскіе выборы 1895 г., на которыхъ потерпѣли пораженіе Гладстонъ и либералы, были своего рода референдумомъ по вопросу о гомъ-рулѣ для Ирландіи, выборы 1900 г. — по вопросу о южно-африканской войнѣ и имперіалистическомъ направленіи внѣшней политики; послѣдніе выборы 1905 г. — 1906 г. — по вопросу о протекціонизмѣ и свободѣ торговли. Французскіе выборы 1902 г. являлись въ значительной степени референдумомъ по вопросу объ отношеніяхъ государства и католической церкви. Конечно, это не есть полная замѣна: на выборахъ вопросъ не ставится такъ отчетливо и изолировано, какъ это бываетъ при швейцарскомъ и американскомъ референдумахъ. Что касается иниціативы, то она отчасти замѣняется той напряженной агитаціей, тѣмъ давленіемъ, которое производится на законодательные органы путемъ прессы, собраній, союзовъ,—хотя, конечно, такое давленіе не имѣетъ юридической силы и не обезпечиваетъ въ равной мѣрѣ за гражданами активнаго воздѣйствія на законодательную жизнь страны.

Сочувствіе къ формамъ непосредственной демократіи характерно, быть можетъ, не столько само по себѣ, сколько какъ симптомъ извѣстной неудовлетворенности современнымъ представительнымъ режимомъ. Эта неудовлетворенность происходитъ отъ весьма разнообразныхъ причинъ, и мы замѣчаемъ ее въ лагеряхъ людей, совершенно противоположныхъ другъ другу по своимъ политическимъ и соціальнымъ симпатіямъ. Для однихъ современное представительство, особенно съ его движеніемъ въ сторону всеобщаго избирательнаго права, превращается въ режимъ безотвѣтственной, притязательной и игнорирующей всѣ права демагогіи. Для другихъ путемъ его создается новая полити-

ческая олигархія мнимыхъ избранниковъ народа, присутствіе которыхъ у власти ничего не даетъ массамъ.

Послѣднее чувство ярко проявляется въ той популярности, которую во французскихъ лѣвыхъ партіяхъ пріобрѣтаетъ идея обязательнаго мандата. Согласно этой идеѣ представительство не должно быть основано на простомъ довѣріи къ лицу, и юридическая связь съ избирателемъ не исчерпывается моментомъ выборовъ. Въ 1894 г. депутаты Шовьеръ, Бодэнъ, Вальянъ и Вальтеръ внесли законопроектъ, по которому избиратели и ихъ представитель ставились въ положеніе какъ-бы договаривающихся сторонъ. Депутатъ обязанъ поддерживать извѣстную программу, которую онъ подписываетъ, и если онъ своимъ голосованіемъ въ палатѣ нарушаетъ принятое обязательство, избиратели могутъ судебнымъ порядкомъ заставить его сложить полномочія [1]). Этотъ проектъ, понятно, не имѣлъ особеннаго успѣха, такъ какъ онъ стоитъ въ полномъ противорѣчіи съ самими принципами представительства и съ тѣмъ, что всякій депутатъ представляетъ не свой округъ, а всю страну; но настроеніе, вызвавшее его, постоянно всплывало особенно во французской соціалистической партіи, парламентскіе представители которой часто голосовали противъ своей же программы, что находилось въ связи съ соединеніемъ соціалистовъ и другихъ лѣвыхъ республиканскихъ партій въ одинъ общій блокъ [2]).

Можемъ ли мы во всемъ этомъ найти признаки, указывающіе, что въ такихъ странахъ, какъ Англія, Франція, Бельгія, представительный режимъ начинаетъ клониться къ упадку? Было-бы странно вѣрить въ вѣчность этого режима въ его современныхъ формахъ, но нельзя не замѣтить, что критика этихъ формъ часто ставитъ имъ въ вину нѣчто такое, что вытекаетъ изъ болѣе глубокихъ

[1]) Journal officiel, 1894. Documents parlementaires, p. 2009 etc.

[2]) Среди старыхъ соціалистовъ особенно рѣзко подчеркивалъ недостатки парламентаризма вмѣстѣ съ высокой оцѣнкой непосредственной демократіи Риттингаузенъ. См. его Socialdemokratische Abhandlungen. III Heft (1869 г.). Весьма сильную критику цѣлесообразности непосредственной демократіи съ точки зрѣнія соціализма далъ еще Луи-Бланъ въ своемъ сочиненіи „Plus de Girondins“. Изъ новой литературы наиболѣе полное освѣщеніе дано у Каутскаго въ книгѣ: Парламентаризмъ и народное законодательство.

причинъ,—изъ соціальныхъ отношеній, сложившихся въ современномъ государствѣ, и изъ переживаемыхъ въ немъ духовныхъ состояній. Нельзя предъявлять къ политической свободѣ требованій, которымъ она сама по себѣ удовлетворить не можетъ. Никогда, быть можетъ, мы не чувствуемъ съ болѣе безпощадной ясностью предѣловъ воздѣйствія государственной организаціи на судьбу общества и на судьбу человѣческой личности, какъ при изученіи именно наиболѣе передовыхъ формъ конституціонной демократіи; и психологически понятно, почему при изученіи именно этихъ формъ зарождаются сомнѣнія не только въ наиболѣе прочно обоснованныхъ теоремахъ конституціоннаго права, но и въ самомъ признаніи цѣлесообразности и необходимости государственной организаціи вообще. Но этихъ анархическихъ сомнѣній, очевидно, не устранитъ ни народная инициатива, ни референдумъ, ни обязательный мандатъ. Ни Льва Толстого, ни Бруно Вилле, ни Элизэ Реклю эти учрежденія не примирятъ съ государствомъ.

3.—Конституціи гибкія и малоподвижныя.

Противополагая конституціи октроированныя и конституціи, основанныя на принципѣ народнаго суверенитета, мы видѣли, что главное различіе между ними заключается въ организаціи учредительной власти,—т. е. власти устанавливать тотъ или другой государственный порядокъ, въ рамкахъ котораго должна происходить ежедневная, такъ сказать, работа законодательства, администраціи и т. п. Такимъ образомъ, здѣсь предполагается различіе между этой властью и обычными функціями государственныхъ органовъ. Но это различіе признано не во всѣхъ конституціяхъ и не вездѣ въ равной степени: однѣ рѣзко разграничиваютъ сферу конституціоннаго и обычнаго законодательства, въ другихъ эта граница совершенно стушевывается.

Идея раздѣленія законовъ на эти два рода старше современнаго конституціоннаго государства. Ее можно найти уже въ аристотелевскомъ противопоставленіи πολιτεία и νόμοι; оно возродилось въ ученіи о leges fundamentales, которое особенно выдвинули французскіе противники королевскаго абсолютизма,—такъ называемые, „монархомахи“; впрочемъ, и

публицисты, стоявшіе на строго-монархической почвѣ, какъ Луазо, усматривали въ нихъ предѣлы, обязательные для власти монарха[1]). Но практическое значеніе эта идея основныхъ законовъ получила впервые на почвѣ англійскаго сектантства. Въ Англіи попытка Кромвелля и левелеровъ создать посредствомъ „народнаго договора“ (agreement of the people) основной законъ, обязательный для парламента, не удалась,—она разбилась о традиціи парламентскаго верховенства; въ американскихъ же колоніяхъ, которыя основывались путемъ учредительнаго договора, принимавшагося всѣми жителями (первый и самый извѣстный образецъ такого договора былъ заключенъ „отцами пилигримами“—эмигрантами изъ Голландіи—на кораблѣ передъ основаніемъ Нью-Плимута въ 1620 г.), различеніе основныхъ и обычныхъ законовъ глубоко вошло въ политическую традицію; подъ его вліяніемъ работали и авторы современной федеральной конституціи. Политическіе мыслители и публицисты 17 и 18 в. вообще внимательно относились къ идеѣ основныхъ законовъ; и у нихъ она стояла въ связи съ представленіемъ о первоначальномъ договорѣ, который заключается всѣми членами даннаго общества и не можетъ быть измѣненъ безъ ихъ согласія. Знаменитый авторъ сочиненія о международномъ правѣ, Ваттель, указывалъ, что и при измѣненіи основныхъ законовъ меньшинство должно подчиняться большинству, но если первое не согласно, ему принадлежитъ право уйти изъ государства [2]).

Французское національное собраніе видѣло въ себѣ органъ народнаго суверенитета, обладающій всей полнотой учредительной власти; въ то же время оно было поглощено заботами предохранить плоды своего труда отъ слишкомъ легкихъ перемѣнъ. Согласно конституціи 1791 г. пересмотръ ея обставлялся чрезвычайными трудностями: всякое предложеніе такого пересмотра должно было пройти черезъ три послѣдовательныя законодательныя собранія, затѣмъ избиралось новое собраніе, усиленное 249 членами, и оно уже могло производить перемѣны; при этомъ воспрещалось возбуждать вопросъ о пересмотрѣ двумъ ближайшимъ законодательнымъ

---

1) Treumann. Die Monarchomachen, 26 S.

2) Le droit des gens, v. I, ch. III, §§ 30—33.

собраніямъ; въ особое собраніе для пересмотра конституціи нельзя было избирать старыхъ депутатовъ [1]). Такія ограниченія можно объяснить лишь совершенно иллюзорными представленіями собранія относительно прочности воздвигаемаго политическаго зданія. Клермонъ-Тоннеръ рѣзко критиковалъ ихъ. „Новый законъ налагаетъ кару на всякаго, кто совершитъ дѣйствіе, лишь осуществляющее естественное право, которое только что было признано неотчуждаемымъ. Способъ пересмотра предположенъ такой, который еще больше усилитъ и безъ того страшную власть законодательнаго корпуса; этотъ способъ увѣковѣчиваетъ всѣ его недостатки и отнимаетъ силу у тѣхъ статей конституціи, которыя могли бы еще сдерживать законодательный корпусъ въ какихъ нибудь предѣлахъ“. Ни судьба конституціи 1791 г., ни участь конституціонныхъ проектовъ 1793 не научила спасительному скептицизму; условія пересмотра, установленныя конституціей III г., были еще труднѣе: тутъ требовалось троекратное предложеніе совѣта старѣйшинъ, одобренное совѣтомъ 500, причемъ каждое изъ этихъ предложеній должно было отдѣляться отъ предшествующаго 3-хъ лѣтнимъ промежуткомъ времени; только тогда избиралось особое собраніе для пересмотра— по 2 депутата отъ каждаго департамента,—причемъ не могли избираться члены законодательнаго корпуса; наконецъ, новое собраніе могло обсуждать вопросъ лишь въ предѣлахъ, поставленныхъ совѣтомъ 500, и его рѣшенія поступали на утвержденіе народа [2]).

Эти новыя трудности не оказались дѣйствительнѣе и не предотвратили государственнаго переворота. Позднѣйшія французскія конституціи или вовсе умалчивали о пересмотрѣ, — какъ конституціи VIII г., 1815 г., 1830 г., — или обставляли его сравнительно легкими условіями, какъ конституція 1848 г. Тѣ ограниченія пересмотра, которыя мы находимъ при Наполеонѣ I и Наполеонѣ III въ видѣ требованія согласія „сената-охранителя“ (senat-conservateur), вводились уже не въ интересахъ народнаго суверенитета, а въ интересахъ единовластія.

Въ настоящее время всѣ конституціи по отношенію къ

---

1) Titre VII.

2) Titre XIII.

занимающему насъ вопросу могутъ быть раздѣлены на два типа: гибкія и малоподвижныя (переводя обычные англійскіе термины—flexible и rigid). Особенностью первыхъ является то, что въ нихъ вообще не различается законодательная и учредительная власть, основные и обыкновенные законы: органъ, компетентный издавать вторые, можетъ измѣнять и первые. Основой конституціоннаго порядка является не установленный текстъ учредительнаго закона, а постоянная дѣятельность представительства. Обкновенно въ такихъ странахъ вообще не существуетъ цѣльной, торжественно провозглашенной конституціи [1]).

Наиболѣе замѣчательнымъ образцомъ странъ этого типа является Англія [2]). Она не имѣетъ писанной конституціи вообще: о ея основныхъ законахъ можно говорить не въ юридическомъ, а лишь въ историческомъ смыслѣ. Къ таковымъ могутъ быть причислены: великая хартія вольностей 1215 г.; статутъ о неплатежѣ налоговъ безъ согласія парламента,—т. н. „de tallagio non concedendo" 1297 г.; петиція о правахъ 1628 г.; билль о правахъ 1689 г.:—въ этихъ актахъ провозглашены основные принципы англійскаго публичнаго права. Эти принципы не вытекаютъ изъ англійской конституціи; напротивъ, сама она есть результатъ ихъ постояннаго дѣйствія, она цѣликомъ основана на обычаѣ и традиціонномъ преемствѣ. Именно это обстоятельство, что она не заключается въ опредѣленномъ актѣ, который можетъ быть разъ навсегда изученъ, а въ текучей традиціи, сообщаетъ ей своего рода мистическій отпечатокъ, совершенно чуждый новымъ конституціямъ, представляющимъ, такъ сказать, вполнѣ опредѣленныя реальности.

Изъ этого вытекаетъ то слѣдствіе, что въ Англіи „король въ парламентѣ" (king in parliament), т. е. корона и обѣ палаты обладаютъ суверенной властью: нѣтъ закона, кото-

---

[1]) См. объ этомъ превосходную работу Borgeaud, Etablissement et révision des constitutions, (Paris, 1893).

[2]) Брайсъ, который посвятилъ замѣчательный этюдъ этому различію конституцій, и въ этомъ пунктѣ видитъ подтвержденіе своего любимаго тезиса—объ аналогіяхъ Рима и Великобританіи. См. его Studies in history and jurisprudence v. I p. 145. Ср. у Дайси, Основы государственнаго права Англіи.

раго они не могли бы каждую минуту измѣнить, и нѣтъ закона, котораго они не могли бы издать. Фактически эта власть, конечно, не безгранична: она опредѣляется господствующими политическими нравами, но юридическихъ предѣловъ она не имѣетъ. Важнѣйшія постановленія, которыя всюду относятся къ конституціи, въ Англіи проводились и проводятся простымъ парламентскимъ актомъ,—напримѣръ, порядокъ престолонаслѣдія, соединеніе съ Шотландіей и Ирландіей и т. п. Въ 1716 г. англійская палата общинъ, избранная на 3 года, сама продлила свои полномочія еще на 4 года и установила, такимъ образомъ, 7-лѣтній срокъ сессіи. Можно думать, что такой актъ въ другое время вызвалъ бы, общественное недовольство, и разсматривался бы, какъ превышеніе власти: юридически, такого превышенія парламентъ не совершилъ.

Естественно, ни одинъ англійскій судъ не можетъ отказаться отъ примѣненія парламентскаго акта подъ тѣмъ предлогомъ, что онъ не конституціоненъ. А такъ какъ законодательная власть въ Англіи дѣлится между нижней палатой, верхней палатой и короной, но рѣшающій голосъ принадлежитъ общинамъ, и коммонеры, если ихъ поддерживаютъ избиратели, всегда могутъ преодолѣть сопротивленіе лордовъ и короны, то въ дѣйствительности учредительная власть въ Англіи въ настоящее время фактически, можно сказать, сосредоточивается нижней палатѣ. Ея законодательному творчеству не поставлено никакихъ внѣшнихъ предѣловъ. „Съ нашимъ политическимъ режимомъ“, писалъ Палгрэвъ: „одареннымъ неистощимой способностью приспособляться, никогда не бываетъ трудно удовлетворять новыя потребности“.

Такой же гибкой конституціей, выросшей изъ историческихъ прецедентовъ, обладаетъ Венгрія, политическая исторія которой вообще представляетъ много точекъ соприкосновенія съ Англіей:—золотую буллу 1222 г. можно поставить рядомъ съ великой хартіей вольностей 1215 г. Сюда, наконецъ, подходитъ и Италія: ея статутъ 1848 г. ничего не говоритъ о способахъ поресмотра конституціи, и это молчаніе итальянскими юристами разсматривается, какъ отрицаніе различія въ процедурѣ обычнаго и конституціоннаго

законодательства; такое толкованіе вполнѣ подтверждается и практикой ея пересмотра [1]).

Всѣ остальныя европейскія конституціи въ той или другой мѣрѣ относятся къ малоподвижнымъ, т. е. различаютъ процедуру созданія обычныхъ и конституціонныхъ законовъ: степени трудности, устанавливаемыя для пересмотра, весьма различны. Иногда онѣ настолько незначительны, что конституція почти подходитъ къ разряду гибкихъ; такъ, прусская конституція 1850 г. требуетъ для пересмотра простого большинства въ обѣихъ палатахъ, но прибавляетъ двукратность вотума, раздѣленнаго промежуткомъ не менѣе, чѣмъ въ 21 день [2]). Очевидно, при такихъ условіяхъ провести конституціонное измѣненіе почти столь же легко, какъ и обычный законъ. Во Франціи требуется вотумъ обѣихъ палатъ, и вотумъ составленнаго изъ нихъ національнаго собранія [3]); исключеніе составляетъ лишь вопросъ о республиканской формѣ правленія, которая, согласно конституціонному закону 1884 г., не можетъ вообще подлежать пересмотру. Это тоже легко выполнимыя условія. И въ Пруссіи, и во Франціи не смотрѣли на конституцію, какъ на нѣчто незыблемое, обладающее высшимъ авторитетомъ; въ Пруссіи она была октроирована королемъ, во Франціи явилась результатомъ компромисса: и здѣсь, и тамъ не хотѣли связывать будущаго.

Обыкновенно, однако, для конституціонныхъ перемѣнъ вводится болѣе сложная процедура. Часто здѣсь необходимъ вотумъ палатъ съ усиленнымъ большинствомъ,—напримѣръ, $^2/_3$ (Австрія, Баварія, Виртембергъ), даже $^3/_4$ (Саксонія). Въ другихъ конституціяхъ требуется двукратный вотумъ обѣихъ палатъ, причемъ между этими двумя вотумами палаты распускаются, и производятся новые выборы: такимъ образомъ, происходитъ какъ бы обращеніе къ народу (Швеція, Данія, Португалія); иногда и при такомъ двукратномъ вотумѣ для окончательнаго рѣшенія требуется большинство $^2/_3$ (Румынія, Норвегія, Бельгія, Нидерланды). Въ балканскихъ государствахъ съ одной палатой—Сербіи, Болгаріи, Румыніи—

---

[1]) Напр., Orlando, Principes de droit public et constitutionnel, trad. franc. p. 198; Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien, 14 S. etc.

[2]) § 107.

[3]) Loi constitutionnelle 25 фев. 1875 г. § 8.

если эта палата принимаетъ пересмотръ (для чего въ Сербіи установлена весьма сложная процедура [1]), она распускается и созывается новая, вдвое болѣе многочисленная, чѣмъ обычная, которая и рѣшаетъ вопросъ окончательно [2]).

Примѣромъ страны, гдѣ пересмотръ конституціонныхъ законовъ особенно затрудненъ, является Финляндія; по органическому закону 1869 г. для этого требуется иниціатива великаго князя и согласіе всѣхъ 4 сословій; это, очевидно, объясняется отчасти своеобразнымъ сословнымъ представительствомъ страны, отчасти широкой властью великаго князя (ст. 71 и 83). Подобный порядокъ мы видимъ и въ Японіи; согласно § 73 японской конституціи, никакое измѣненіе ея не можетъ произойти иначе, какъ по иниціативѣ микадо. Наконецъ, сюда надо отнести и Россію: манифестъ 20 февраля даетъ право законодательнымъ учрежденіямъ имперіи — государственной думѣ и государственному совѣту—(цитируемъ буквально) „возбуждать предположенія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ и изданіи новыхъ законовъ, за исключеніемъ основныхъ Государственныхъ законовъ, починъ пересмотра коихъ Мы сохраняемъ за собой"; § 32 учрежденія государственной думы 20 февраля 1906 г. также изъемлетъ изъ ея иниціативы основные государственные законы. Это постановленіе перешло изъ закона 6 августа (§ 34); тамъ оно было понятнѣе, такъ какъ думѣ придавался лишь законовѣщательный характеръ. Не ясно, какъ смотрѣлъ самъ законодатель на законы 20 февраля 1906 г.,—придавалъ ли онъ имъ значеніе основныхъ. Эта неясность устранена основными законами 23 апрѣля. Согласно § 8, они могутъ подлежать пересмотру въ государственной думѣ и государственномъ совѣтѣ исключительно по почину монарха.

Своеобразную процедуру пересмотра, мы находимъ въ Германіи: здѣсь никакое измѣненіе имперской конституціи

---

[1]) См. конституцію 1888, § 201. Конституція 1901 г., отмѣненная послѣ убійства короля Александра, требовала просто двукратнаго вотума съ 2/3 и 3/4 голосовъ въ обѣихъ палатахъ,—она устанавливала двухпалатную систему.

[2]) Въ Сербіи это собраніе называется „великой скупщиной"; въ Болгаріи „великимъ собраніемъ". Въ Болгаріи и здѣсь требуется большинство 2/3 голосовъ; въ Греціи большинство 3/4 для постановленія о пересмотрѣ и простое большинство въ удвоенномъ собраніи.

не можетъ имѣть мѣста, если противъ него выскажутся хотя бы 14 членовъ союзнаго совѣта (изъ 58); а такъ какъ Пруссія представлена въ союзномъ совѣтѣ 17 голосами, то, слѣдовательно, никакая перемѣна конституціи не можетъ произойти помимо ея воли; этотъ параграфъ обезпечиваетъ за Пруссіей сохраненіе преобладающаго положенія въ имперіи [1]).

Но особенное значеніе пріобрѣтаетъ различіе конституціонныхъ и обыкновенныхъ законовъ въ федеративныхъ республикахъ. Конституція тамъ основывается на извѣстномъ соглашеніи и распредѣленіи власти между центральнымъ правительствомъ и штатами или кантонами; очевидно, въ измѣненіи этого соглашенія должны принимать участіе обѣ договаривающіяся стороны,—иначе всякую минуту равновѣсіе могло бы быть нарушено. Сверхъ того, въ демократическихъ федераціяхъ, основанныхъ на идеѣ народоправства, часто въ пересмотрѣ путемъ конституціоннаго референдума участвуетъ и все населеніе.

Мы уже имѣли случай говорить о процедурѣ пересмотра конституціи въ Швейцаріи. Иниціатива здѣсь можетъ исходить какъ отъ 50,000 гражданъ, такъ и отъ законодательныхъ органовъ; если федеральное собраніе не согласится съ этими 50,000, и если возникнетъ разногласіе между двумя палатами, то вопросъ, быть или не быть пересмотру вообще, рѣшается голосованіемъ всего населенія; самый же текстъ измѣненнаго конституціоннаго закона опять подвергается всенародному голосованію и долженъ быть принятъ большинствомъ всѣхъ гражданъ и большинствомъ кантоновъ [2]). Какъ видно, здѣсь центръ тяжести лежитъ въ народномъ голосованіи: законодательные органы кантоновъ вовсе не принимаютъ участія въ пересмотрѣ, но требованіе согласія большинства кантоновъ (т. е. ихъ населенія) охраняетъ интересы менѣе населенныхъ кантоновъ, которые иначе всецѣло зависѣли бы отъ результатовъ голосованія такихъ большихъ кантоновъ, какъ бернскій, цюрихскій, базельскій.

Другой характеръ носитъ процедура конституціоннаго пересмотра установившаяся въ Соединенныхъ Штатахъ. Иниціатива пересмотра можетъ осуществляться двоякимъ об-

---

[1]) К. II, 5; VI 37; XIV, 78.

[2]) К. §§ 118—123.

разомъ: или поправку къ конституціи предлагаютъ $^{2}/_{3}$ членовъ конгресса, или законодательныя собранія $^{2}/_{3}$ штатовъ требуютъ созыва особаго собранія, „конвенціи" — для выработки измѣненій въ конституціи; второй способъ, слѣдовательно, предоставляетъ иниціативу штатамъ. Въ обоихъ случаяхъ выработанное измѣненіе поступаетъ на утвержденіе штатовъ и считается принятымъ, если за него выскажутся или законодательныя собранія $^{3}/_{4}$ штатовъ, или особо избранныя конвенціи такого же числа штатовъ; рѣшеніе вопроса, какимъ способомъ должна утверждаться конституція, принадлежитъ конгрессу. Всѣ бывшія до сихъ поръ измѣненія конституціи осуществлены первымъ способомъ, т. е. иниціатива ихъ исходила отъ конгресса, и утверждались они обычными законодательными собраніями штатовъ. Интересы штатовъ вполнѣ обезпечиваются этимъ способомъ, такъ какъ требуется согласіе ихъ огромнаго большинства [1]). Но замѣчательно, что при широкомъ развитіи конституціоннаго референдума въ отдѣльныхъ штатахъ, поправки къ федеральной конституціи не подлежатъ всенародному утвержденію [2]). Исторически это вполнѣ объясняется тѣми обстоятельствами, при которыхъ создавалась конституція: она должна была объединить существовавшія политическія единицы,—штаты, которые находились другъ къ другу въ отношеніяхъ почти международнаго характера, и потому нельзя было помимо нихъ обращаться прямо къ населенію. При этомъ члены филадельфійской конференціи, выработавшей федеральную конституцію, повидимому, сознавали, что такой референдумъ привелъ бы, вѣроятно, къ отверженію ихъ проекта. Референдумъ въ штатахъ пріобрѣтаетъ особенное значеніе съ 20-хъ годовъ; надо помнить, что главные гражданскіе и политическіе интересы американскихъ гражданъ опредѣляются конституціями и законами ихъ штатовъ, а не союза; послѣдніе

---

[1]) Эти интересы обезпечиваются еще въ одномъ отношеніи: ни одинъ штатъ безъ его согласія не можетъ лишиться права на равное съ другими число представителей въ сенатѣ (ст. 5), — постановленіе, которое можно сопоставить съ § 78 германской имперской конституціи: спеціальныя права отдѣльныхъ государствъ (т. называемыя „Reservatrechte"— Баваріи, Виртемберга, Бадена) могутъ быть измѣняемы лишь съ ихъ согласія (XIV, § 78).

[2]) Ср. J. Bryce, The American Commonwealth, v. I, ch. 32; v. II, ch 39.

только дополняютъ законодательство отдѣльныхъ штатовъ [1]).

Американскій способъ пересмотра, какъ мы видимъ, довольно сложенъ; тѣмъ не менѣе онъ не помѣшалъ провести 15 весьма существенныхъ дополненій къ конституціи. Въ эти дополненія вошли, между прочимъ: запрещеніе конгрессу издавать законы, ограничивающіе религіозную свободу; право гражданъ носить оружіе и свобода ихъ отъ постоя; обезпеченіе неприкосновенности личности и правильной судебной процедуры; сохраненіе за штатами всѣхъ правъ, которыхъ конституція не передала федеральной власти; равенство гражданскихъ политическихъ правъ, запрещеніе рабства и т. п. Духъ этихъ дополненій, въ высшей степени прогрессивный и гуманный, является достойнымъ завершеніемъ великаго дѣла филадельфійской конференціи.

Большинство американскихъ республикъ въ своихъ конституціяхъ слѣдовали принципамъ, болѣе или менѣе аналогичнымъ практикѣ Соединенныхъ Штатовъ. Всѣ конституціи ихъ (за исключеніемъ чилійской) носятъ федеративный характеръ, всѣ малоподвижны; пересмотръ конституціи здѣсь обыкновенно предполагаетъ участіе и центральнаго представительства, и штатовъ. Всего значительнѣе роль штатовъ въ Венецуэлѣ; долгое время сама инціатива пересмотра могла исходить лишь отъ штатовъ; теперь требуется согласіе конгресса (простое большинство) и $^3/_4$ штатовъ. Въ противоположность этому, въ Аргентинѣ штаты совсѣмъ устранены отъ участія въ пересмотрѣ, который требуетъ согласія $^2/_3$ членовъ конгресса и согласія особо для этого избраннаго собранія. Большинство остальныхъ американскихъ республикъ занимаетъ

---

[1]) См. объ этомъ замѣчательный этюдъ Бутми, посвященный американской конституціи въ его Etudes de droit constitutionnel.

Трудность пересмотра конституціи Соединенныхъ Штатовъ, которая такъ нравилась знаменитому ея комментатору Стори (Story, Commentaries on the Constitution of the United States v. II p. 574), кажется многимъ компетентнымъ знатокамъ американской политической жизни чрезмѣрной. Бёрджесъ указываетъ, что при распредѣленіи населенія въ Америкѣ, какимъ оно представляется по даннымъ переписи 1880 г., 3 милліона гражданъ могутъ остановить рѣшеніе 45 милліоновъ. См. Burgess, Political science and comparative constitutional law, v. I, p. 150. Это обстоятельство обращало на себя вниманіе еще уже при созданіи американской конситуціи. См. статью Гамильтона въ The Federalist, Num. LXXXV.

среднее мѣсто между Венецуелой и Аргентиной; — таковы Мексика, Бразилія и т. д. Конституція Канады не можетъ быть измѣнена безъ согласія британскаго парламента, что, конечно, объясняется ея связью съ метрополіей,—но въ самомъ текстѣ конституціи не предусматривается условій пересмотра, который, такимъ образомъ, совершается въ порядкѣ обычнаго законодательтва безъ участія штатовъ.

Наконецъ, Австралійская федерація приняла форму пересмотра, аналогичную швейцарской: поправка должна пройти или черезъ обѣ палаты, или черезъ одну палату (если другая не соглашается), но дважды; затѣмъ она подвергается референдуму и считается принятой, если за нее высказалось большинство штатовъ (т. е. большинство полноправныхъ гражданъ въ большинствѣ штатовъ) и большинство полноправнаго населенія Австраліи. Требованіе согласія большинства штатовъ имѣетъ тѣмъ болѣе важное значеніе, что населеніе распредѣлено по штатамъ черезвычайно неравномѣрно: два штата изъ 6—Викторія и Новый Южный Уэльсъ — вмѣщаютъ значительно больше половины всего населенія Австраліи. Но здѣсь требуется еще согласіе метрополіи, имѣющее, повидимому, чисто формальное значеніе [1]).

Мы видѣли, что существуетъ значительное разнообразіе въ степеняхъ легкости или трудности—пересмотра различныхъ конституцій. Конституціи, совершенно гибкія, на подобіе англійской и венгерской, въ общемъ, составляютъ исключеніе; съ другой стороны, рѣдко встрѣчаются и такія сложныя условія пересмотра, какія пытались установить авторы французскихъ конституцій 1791 г. и III г.: обыкновенно господствуетъ средній типъ. Во всѣхъ новѣйшихъ конституціяхъ, кромѣ итальянской, проводится извѣстное различіе между властью учредительной и обычной законодательной. И это понятно: если относительно какихъ-либо учрежденій вѣрно правило, что они выростаютъ, а не создаются,

---

1) Ch. VIII. Срав. Guyon, La constitution australienne и опытъ Брайса Australian Commonweaith въ—Studies in history and jurisprudence, v. I. Соотвѣтственно вышеуказанному постановленію американской конституціи, обезпечивающему за штатами неприкосновенность ихъ представительства въ сенатѣ, и въ Австраліи представительство каждаго отдѣльнаго штата *въ обѣихъ палатахъ* не можетъ быть уменьшено безъ согласія этого штата, т. е. большинства его избирателей

то именно относительно гибкихъ конституцій. Онѣ должны быть основаны на извѣстномъ правовомъ преемствѣ и на прецедентахъ; если страна пережила рядъ политическихъ потрясеній, революцій и реакцій, то новый порядокъ въ ней долженъ быть опредѣленъ въ совершенно точныхъ и рѣзко очерченныхъ формахъ. Мыслима ли была бы основанная на обычаѣ англійская конституція во Франціи, при крайней неустойчивости ея политическаго режима? Далѣе, отсутствіе юридическихъ преградъ для полновластія законодательныхъ органовъ возможно лишь тамъ, гдѣ среди самихъ этихъ органовъ господствуютъ извѣстныя внутреннія сдерживающія начала. Еще знаменитый англійскій юристъ Кокъ, современникъ Елизаветы и первыхъ Стюартовъ, высказалъ объ англійскомъ парламентѣ сентенцію, ставшую, благодаря Делольму, классической: парламентъ можетъ сдѣлать все, — кромѣ превращенія мужчины въ женщину. Но такое всемогущество возможно лишь потому, что оно въ дѣйствительности сдерживается въ строго опредѣленныхъ политическихъ и моральныхъ границахъ. Англійскій парламентъ, формально не связанный „правами человѣка и гражданина", на дѣлѣ показалъ лучшіе примѣры уваженія къ этимъ правамъ.

Конституціи малоподвижныя могутъ быть и октроированныя, и народно-суверенныя; извѣстныя трудности, связанныя съ ихъ пересмотромъ, могутъ имѣть цѣлью обезпечить и суверенитетъ монарха, и суверенитетъ народа; можно было бы поэтому предполагать, что самыя демократическія и самыя недемократическія конституціи должны быть одинаково трудно измѣняемы. Но въ странахъ, гдѣ сильна монархическая власть, ея санкція одинаково нужна и для обыкновенныхъ, и для конституціонныхъ законовъ; поэтому гораздо большее вниманіе охранѣ основныхъ законовъ посвящаютъ конституціи болѣе ярко выраженнаго демократическаго типа. Характерно, напримѣръ, что нѣмецкіе юристы, сторонники самостоятельной монархической власти, отрицающіе самый принципъ народнаго суверинитета, придаютъ очень малое значеніе различію между обыкновенными и конституціонными законами [1]).

[1]) Особ. у Лабанда, Staatsrecht, II B., 37 S. Срав. у Іеллинека, Gesetz und Verordnung, 261 S.

Что касается установленія степени сложности пересмотра, то это уже дѣло политической техники и политическаго такта. Опытъ показываетъ, что чрезмѣрная неподвижность конституцій только способствуетъ революціоннымъ переворотамъ. Главные аргументы въ пользу большей или меньшей сложности пересмотра были съ достаточной полнотой высказаны при созданіи американской конституціи, и врядъ ли можно много прибавить къ замѣчательной полемикѣ Эрля и Мериля [1]). Будущее, вѣроятно, принадлежитъ конституціямъ негибкимъ, но и не очень трудно измѣняемымъ [2]).

Въ заключеніе надо упомянуть, что полное обезпеченіе конституціонныхъ законовъ отъ фактическаго измѣненія путемъ обыкновеннаго законодательства возможно лишь тамъ, гдѣ они охраняются судебными органами. Классическій примѣръ такой охраны представляетъ намъ верховный судъ въ Соединенныхъ Штатахъ, обладающій правомъ отказывать въ примѣненіи законамъ, которые вотировалъ конгрессъ, если они нарушаютъ конституцію. Если такой судебной гарантіи не существуетъ, то не существуетъ и никакого легальнаго способа воспрепятствовать изданію законовъ, измѣняющихъ конституцію, безъ соблюденія установленныхъ условій. Если, напримѣръ, какой нибудь параграфъ французской конституціи будетъ отмѣненъ простымъ рѣшеніемъ палаты депутатовъ и сената и не пройдетъ черезъ соединенное ихъ „національное собраніе", онъ все таки получитъ силу дѣйствительнаго закона, и суды не смогутъ отказаться отъ примѣненія его. Тутъ уже остается лишь воздѣйствіе общественнаго мнѣнія и развитаго въ странѣ чувства законности,—воздѣйствіе тѣхъ силъ, создать которыя не въ состояніи самъ по себѣ никакой конституціонный законъ.

4.—Децентрализація и федерализмъ.

Къ важнѣйшимъ особенностямъ всякой государственной организаціи принадлежитъ распредѣленіе въ ней власти ме-

[1]) Ихъ аргументація въ существеннѣйшихъ чертахъ приведена у Borgeaud, p. 197.

[2]) Сама Англія не сможетъ остаться при нынѣшней гибкой и неопредѣленной конституціи, если она вступитъ въ федеральную связь со своими колоніями.

жду центромъ и периферіей: эта власть бываетъ какъ-бы собрана въ одномъ фокусѣ, или, напротивъ, распредѣлена по отдѣльнымъ частямъ даннаго государства. Мы уже видѣли, разсматривая конституціи гибкія и малоподвижныя, къ какимъ глубокимъ послѣдствіямъ въ смыслѣ политической структуры приводитъ федеральный характеръ государства,—но жизнь такого государства отличается еще цѣлымъ рядомъ и другихъ особенностей. Это вовсе не вопросъ одной лишь формы,—это вопросъ жизни, происходящей подъ данными формами.

А между тѣмъ, едва-ли какой-нибудь отдѣлъ государственнаго права доставилъ юристамъ такъ много хлопотъ, какъ именно вопросъ о федеративномъ государствѣ; въ связи съ съ нимъ пришлось пересматривать, казалось бы, прочно установившіяся положенія публичнаго права,—напримѣръ, понятіе суверенитета въ государствѣ. Объясняется это отчасти тѣмъ, что общія очертанія системы государственнаго права создавались въ эпоху, когда господствовалъ типъ „унитарнаго“ (намъ придется и далѣе употреблять этотъ терминъ, какъ противоположность федеральному, такъ какъ на русскомъ языкѣ не существуетъ соотвѣтствующаго слова) государства; кромѣ него, имѣли мѣсто лишь союзы отдѣльныхъ государствъ, основанные на международно-правовомъ началѣ. При этомъ, какъ обыкновенно бываетъ, впечатлѣнія отъ политической дѣйствительности возводилась въ раціональныя нормы, признававшіяся необходимыми для политическихъ соединеній всѣхъ типовъ.

Между тѣмъ, съ конца 18 в. начинается образованіе государствъ новаго типа: создаются Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты; Швейцарія превращается изъ союза кантоновъ въ объединенную федерацію; изъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ складывается Германская имперія, которая опять представляетъ своеобразныя черты по сравненію съ американскимъ и швейцарскимъ федерализмомъ. Рядомъ образуется дуалистическая монархія Австро-Венгрія. Всѣ эти новыя явленія дали сильный толчекъ, направившій изслѣдователей къ изученію разновидностей федеративнаго государства. Особенно много стали удѣлять имъ вниманія нѣмецкіе юристы послѣ основанія Германской имеріи: достаточно указать на труды Лабанда, Іеллинека, Зейделя,

Генеля, Цорна, Гарейса, Мейера и многихъ другихъ. Но именно въ этомъ вопросѣ особенно ярко и сказывается различіе точекъ зрѣнія юриста и политика-морфолога,—различіе, о которомъ мы говорили во введеніи.

Въ глазахъ юристовъ государство унитарное и федеральное—это два качественно совершенно различные типа, смѣшеніе которыхъ невозможно, какъ невозможно смѣшеніе основныхъ категорій гражданскаго права. Отъ ихъ вниманія, конечно, не укрылось, что, такъ сказать, степень федерализаціи можетъ быть весьма различной: въ однѣхъ странахъ главная и большая часть государственныхъ функцій осуществляется центральной властью, въ другихъ—правительствами отдѣльныхъ штатовъ или кантоновъ. Съ другой стороны, и въ унитарномъ государствѣ распредѣленіе власти бываетъ весьма различнымъ: иногда все сосредоточено въ центрѣ, иногда многое предоставляется мѣстнымъ учрежденіямъ, дѣйствующимъ болѣе или менѣе самостоятельно. Очевидно, что съ политической точки зрѣнія—для познанія реальнаго характера власти въ данномъ государствѣ эти различія имѣютъ величайшую важность, но юридическій методъ не останавливается на такомъ постепенномъ переходѣ понятій. Какъ бы далеко ни шла въ данномъ унитарномъ государствѣ децентрализація, его качественное, генерическое различіе отъ федеративнаго сохраняется для юриспруденціи въ полной силѣ. Но, естественно, въ опредѣленіи того, гдѣ должна проходить демаркаціонная линія, мы не встрѣчаемъ среди юристовъ особеннаго единогласія.

По теоріи Прейса, различіе между децентрализованной частью единаго государства, напримѣръ, общиной, и зависимымъ государствомъ, входящимъ въ федерацію, состоитъ въ томъ, что первая не имѣетъ права располагать своей территоріей, а вторая имѣетъ. Но этому, очевидно, противорѣчитъ дѣйствительность: въ Америкѣ и въ Германіи, напримѣръ, ни штаты, ни отдѣльныя государства не могутъ располагать своей территоріей. По Лабанду, только государство можетъ имѣть собственныя державныя права: община всегда осуществляетъ ихъ, лишь представляя, такъ сказать, государство. По Іеллинеку, государство имѣетъ эти права само по себѣ, община же или область получаетъ ихъ отъ государства. Согласно этому взгляду, Болгарія, напримѣръ, не могла бы называться

государствомъ. Розинъ и Мейеръ указываютъ на различіе цѣлей государства и общины: очевидно, они уже сходятъ со строго юридической почвы. Борель кладетъ въ основу различія извѣстное участіе въ созданіи высшей государственной воли, которое принадлежитъ штатамъ или кантонамъ въ федеративныхъ государствахъ, и котораго лишены провинціи и общины. Повидимому, вообще юристами въ этомъ вопросѣ еще не сказано послѣдняго слова. Съ этими затрудненіями мы встрѣчаемся и при юридической характеристикѣ отдѣльныхъ конкретныхъ государствъ: Венгрія (вслѣдствіе своего соединенія съ Кроаціей) разсматривается то какъ унитарное, то какъ федеративное государство, то даже какъ реальная унія [1]).

Русскому читателю извѣстны горячіе споры, которые возбуждалъ вопросъ о природѣ юридической связи Россіи съ Финляндіей. Впрочемъ, самъ Іеллинекъ, весьма настаивавшій на необходимости не упускать изъ виду генерическаго различія между самоуправляющейся частью унитарнаго государства и государствомъ, входящимъ въ федерацію, долженъ былъ для истолкованія переходныхъ политическихъ формъ создать теорію такъ называемыхъ „государственныхъ фрагментовъ", приложенную имъ, между прочимъ, къ объясненію связи Россіи съ Финляндіей и Венгріи съ Кроаціей [2]).

Съ политико-морфологической точки зрѣнія децентрализація и федерализація суть явленія, отличающіяся количественно, а не качественно: все зависитъ отъ степени распредѣленія власти между центромъ и отдѣльными частями. Въ этомъ распредѣленіи можно различать два момента: компетенцію власти, т. е. содержаніе ея функцій, и ея самостоятельность. Нельзя сказать, что эти два момента всегда параллельно возрастали, но въ общемъ неоспоримо, что чѣмъ обширнѣе кругъ вѣдѣнія мѣстныхъ учрежденій въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, тѣмъ больше у этихъ учрежденій и самостоятельности. Такимъ образомъ, съ точки зрѣнія по-

---

[1]) Эти разногласія относительно Венгріи сопоставлены въ книгѣ Le Fur und Posener, Bundesstaat und Staatenbund, 303 S.

[2]) Staatsfragmente. Срав. также чрезвычайно интересное разсужденіе Бореля о трудности провести точную грань между децентрализаціей и федерализмомъ. Etudes sur la souveraіnité, p. 92.

литической морфологіи мы можемъ расположить государства по степени увеличивающейся самостоятельности ихъ отдѣльныхъ частей относительно общаго цѣлаго.

Здѣсь намъ прежде всего приходится начать съ государствъ, безспорно унитарныхъ, но отличающихся извѣстной, большей или меньшей, долей децентрализаціи. При этомъ замѣтимъ, что практическій интересъ для насъ имѣетъ не административная децентрализація (т. е. передача особыхъ полномочій агенту цетральной власти на мѣстѣ), — а децентрализація въ формѣ самоуправленія. Первый видъ децентрализаціи относится въ сущности къ административной техникѣ, но не мѣняетъ политическаго положенія,—существа распредѣленія власти; при этой системѣ мѣстные интересы не получаютъ ни большей самостоятельности, ни большаго признанія. Ирландія и Индія не становятся менѣе подчиненными Англіи отъ того, что во главѣ ихъ стоитъ лордъ-лейтенантъ и вице-король, а наличность штатгалтера не уменьшаетъ зависимости Эльзасъ-Лотариніи отъ имперскаго правительства. Совершенно другое политическое значеніе имѣетъ децентрализація въ формѣ самоуправленія: при ней извѣстная часть государственной власти дѣйствительно переносится на мѣстные органы, на мѣстное самоуправленіе, при ней есть извѣстное противоположеніе центра и периферіи.

Къ странамъ, наиболѣе строго выдерживающимъ типъ централизованнаго государства, надо причислить прежде всего Францію. Вся ея исторія, начиная съ побѣды короны надъ феодальной аристократіей, способствовала созданію сильной центральной власти, не встрѣчающей противовѣса въ мѣстной самостоятельности. Короли, объединившіе Францію, опирались на опытную и энергичную бюрократію; революція, уничтожившая старыя провинціи, создавшая совершенно искусственное дѣленіе на департаменты, продолжила ихъ дѣло [1]; Наполеонъ завершилъ его, введя сплоченную и организованную административную іерархію. О силу этихъ

[1]) Національное собраніе, несомнѣнно, стремилось создать самостоятельность коммунъ, какъ это ясно изъ закона 14 дек. 1789 г.; но политическая необходимость и привычка къ централизаціи оказались сильнѣе господствовавшей въ собраніи теоріи, отстаивавшей широкое самоуправленіе,—теоріи, сильно повліявшей и на нѣмецкую либеральную школу первой половины 19 в. (Роттекъ и др.)

централистическихъ тенденцій разбились противоположные попытки жирондистовъ. Истиннымъ распорядителемъ судебъ французской провинціи сталъ префектъ, и его власть переживала всяческія перемѣны въ государственномъ устройствѣ. Кругъ дѣлъ муниципальныхъ и департаментскихъ совѣтовъ (т. н. conseils généraux) крайне ограниченъ, обложеніе и расходованіе средствъ введено въ строгія нормы. Мѣстные бюджеты утверждаются администраціей, она можетъ пріостановить дѣятельность и генеральнаго, и муниципальнаго совѣта, причемъ генеральные совѣты вообще имѣютъ право засѣдать лишь весьма короткое время. Наконецъ, у генеральныхъ совѣтовъ нѣтъ своихъ исполнительныхъ органовъ въ родѣ нашихъ земскихъ управъ, рѣшенія ихъ приводятся въ исполненіе администраціей; мэры, хотя и избранные, могутъ быть удалены отъ должности на время префектомъ и министромъ, и окончательно — президентомъ. Сами выборы въ мѣстные органы всегда могутъ быть кассированы государственнымъ совѣтомъ (conseil d'état). Недовѣріе къ мѣстной самостоятельности проникаетъ всю новѣйшую политическую исторію Франціи; характерно, что Парижъ не имѣетъ даже собственнаго мэра: онъ по своему вліянію былъ-бы неудобенъ администраціи. Только въ послѣднее время растетъ сознаніе всѣхъ пагубныхъ слѣдствій этой централизаціи, идущее рядомъ съ несомнѣннымъ оживленіемъ французской провинціи — политическимъ и культурнымъ — вообще; но нелегко реформировать вѣками привитые навыки [1]).

Организація итальянскаго мѣстнаго самоуправленія была скопирована съ Франціи; хотя традиціи страны гораздо болѣе благопріятствовали мѣстной самостоятельности, и мысль о федераціи итальянскихъ государствъ пользовалась извѣст-

---

1) Обзоръ французскаго самоуправленія даетъ книга Авалова „Децентрализація во Франціи". Яркую характеристику этого духа централизаціи, проникающаго политическую и соціальную исторію Франціи, можно найти у ея горячаго апологета Дюпонъ-Вайта (Dupon-White) въ сочиненіяхъ: „L'individu et l'état" (1858) и La centralisation (1860). Другимъ классическимъ защитникомъ этой централизаціи былъ Тьеръ (его выраженіе — „cette centralisation, que l'Europe nous envie"). Политическая мысль въ эпоху третьей республики, въ общемъ, движется въ противоположномъ направленіи и видитъ въ широкой децентрализаціи одну изъ самыхъ неотложныхъ общественно-государственныхъ потребностей.

ной популярностью, но устроители объединенной Италіи боялись дать просторъ мѣстнымъ различіямъ, которыя могли бы поколебать только что завоеванное единство. Реформа 1888 г. нѣсколько расширила компетенцію и самостоятельность мѣстныхъ учрежденій, да и при наличности извѣстнаго мѣстнаго патріотизма, при значительности культурныхъ различій, особенно Сѣвера и Юга, Италія не могла сдѣлаться страной, столь же централизованной, какъ Франція [1]).

Въ этомъ отношеніи особенно поучителенъ контрастъ Франціи и сосѣдней съ нею, родственной по языку, религіи и культурѣ, Бельгіи. Здѣсь ни испанскій, ни австрійскій абсолютизмъ не могли вытравить духа муниципальныхъ и провинціальныхъ вольностей. Мэръ бельгійскаго города—это дѣйствительно первое лицо въ немъ, болѣе вліятельное, чѣмъ провинціальный губернаторъ. И именно бельгійскія муниципальныя учрежденія провели цѣлый рядъ замѣчательныхъ соціальныхъ реформъ. Вообще, въ 75-лѣтней исторіи Бельгіи, какъ самостоятельнаго государства, эти учрежденія играли едва ли меньшую роль, чѣмъ центральное представительство. Составители бельгійской конституціи были проникнуты традиціями мѣстной самостоятельности и поставили муниципальную власть какъ-бы на ряду съ законодательной, исполнительной и судебной (§§ 31 и 108). Весьма широко организованы права и компетенція мѣстныхъ учрежденій по нидерландской конституціи [2]), что также, несомнѣнно, связано съ глубокими историческими традиціями мѣстной самостоятельности: до конца 18 в. Нидерланды представляли собою лишь союзъ самостоятельныхъ областей.

Среднее мѣсто въ смыслѣ децентрализаціи занимаетъ Пруссія. Здѣсь реформы 1872 –1883 гг. расширили мѣстное самоуправленіе, основанное въ настоящее время на совмѣстной службѣ представителей профессіонально-бюрократическихъ и представителей общественныхъ, причемъ весьма искусно установлено равновѣсіе этихъ двухъ элементовъ. Съ мѣстнымъ самоуправленіемъ связана административная юстиція. Напротивъ, — въ Венгріи новѣйшія реформы, особенно

[1]) О неестественности этой централизаціи и желательности большей самостоятельности областей (regioni) см. Chimienti, La vita politica e la prattica del regimo parlamentare.

[2]) Gronved, 1887, §§ 127—148.

законъ 1891 г., значительно уменьшили мѣстную самостоятельность: до 70-хъ годовъ эта была страна съ чрезвычайно широкой децентрализацiей, связанной съ исторически упрочившимся дѣленiемъ на комитаты.

Англiйская система мѣстнаго самоуправленiя весьма сложна даже послѣ реформъ 1888 и 1894 г., перестроившихъ ее и перенесшихъ центръ тяжести власти на мѣстахъ отъ мировыхъ судей къ демократически составляемымъ совѣтамъ графствъ и приходовъ: децентрализацiя идетъ здѣсь не менѣе далеко, чѣмъ въ Бельгiи и Голландiи, и опирается на еще болѣе глубокiя историческiя традицiи: достаточно вспомнить, что нынѣшнiя англiйскiя графства, какъ территорiально-общественныя единицы, сложились до норманнскаго завоеванiя [1]. Правительственный контроль исчерпывается надзоромъ „главнаго управленiя по мѣстнымъ дѣламъ" (Local Government Board); здѣсь именно есть лишь надзоръ, а не регламентацiя,—полная противоположность французской системѣ [2].

Несомнѣнно, однимъ изъ весьма децентрализованныхъ государствъ въ Европѣ является Австрiя: ея децентрализацiя связана съ крупными областями, въ которыхъ дѣйствуютъ особые сеймы. Этнографическiя, географическiя, экономическiя и культурныя различiя — все располагаетъ Австрiю къ федеративному строю, и попытки сохранить въ ней централизацiю всегда приводили къ острой реакцiи въ областяхъ; особенно поучителенъ въ этомъ отношенiи несчастный опытъ министерства Шмерлинга въ 1860 г.,—къ сожалѣнiю, нѣмецкiя партiи до сихъ поръ не отказались отъ надежды централизовать Австрiю. Даже основной австрiйскiй законъ говоритъ лишь „о королевствахъ и земляхъ, представленныхъ въ рейхстратѣ" [3]. Первоначально даже пред-

---

[1]) Организацiя и сфера дѣятельности англiйскаго мѣстнаго самоуправленiя обстоятельно изображены у Lithiby, The law of district and parish council, being the local govenment act, 1894.

[2]) Еще меньшая степень централизацiи, чѣмъ въ Англiи, создалась въ отдѣльныхъ штатахъ Америки. Тамъ даже не существуетъ контролирующаго органа, подобнаго Local Governement Board. Предѣлы компетенцiи мѣстныхъ группъ и правительства штатовъ опредѣляются конституцiей; нарушенiе ея можетъ быть исправлено лишь въ судебномъ порядкѣ.

[3]) § 1. Nachfolgende Angelegenheiten werden als den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und den Ländern der ungarischen Krone gemeinsam erklärt.

ставителей въ рейхстратъ выбирали мѣстные сеймы: прямые выборы были установлены лишь въ 1873 г.

Основной законъ 1867 г. перечисляетъ дѣла, вошедшія въ компетенцію рейхстрата (§ 11); все остальное предоставляется компетенціи ландтаговъ; въ послѣднюю входятъ всякіе экономическіе интересы, завѣдываніе мѣстными имуществами, въ значительной степени руководство народнымъ образованіемъ, благотворительность, а также многочисленныя дополненія къ общимъ законодательнымъ нормамъ: исторія школьнаго закона 1868 г. наглядно показала, какъ трудно центральной власти провести эти нормы вопреки желанію сеймовъ. Наконецъ, сеймы сами, съ согласія $^{2}/_{3}$ ихъ членовъ, могутъ измѣнять собственную организацію и собственные избирательные законы (конечно, здѣсь, какъ и для законодательныхъ рѣшеній рейхсрата, требуется утвержденіе императора). Однако провинціальныя власти отвѣтственны за исполненіе мѣстныхъ законовъ лишь передъ рейхсратомъ, а не мѣстными ландтагами: благодаря этому, юридически за австрійскими провинціями можетъ быть признана лишь автономность, но не федеративный характеръ. Но все заставляетъ думать, что эта широкая децентрализація Австріи будетъ лишь увеличиваться, если вообще не произойдетъ распаденія разноплеменной монархіи Габсбурговъ.

Нельзя не сказать здѣсь нѣсколькихъ словъ о Россіи. И по распредѣленію бюджета между центральной властью и органами мѣстнаго самоуправленія, и по зависимсти этихъ послѣднихъ отъ первой она должна быть отнесена въ государствахъ строго-централистическаго типа; но нельзя забывать, что распредѣленіе власти здѣсь сложилось въ эпоху, когда въ центрѣ не было никакого представительства, и когда грань, раздѣляющая область правительственной и земско-городской компетенціи, являлась въ то же время гранью между сферой бюрократическаго полновластія и сферой, гдѣ до извѣстной степени осуществлялась общественная самодѣятельность. Въ настоящее время Россіи предстоитъ широкая реформа мѣстнаго самоуправленія въ смыслѣ рѣшительнаго перемѣщенія и власти, и матеріальныхъ средствъ изъ центра на мѣста. Это вытекаетъ уже изъ размѣровъ имперіи, а также изъ ея экономическаго, географическаго и племенного разнообразія.

Переходя къ политическимъ образованіямъ федеративнаго характера, мы встрѣчаемся со слѣдующими типами, установленными государственнымъ правомъ; разсмотримъ ихъ въ порядкѣ уменьшенія связи между отдѣльными частями. Во первыхъ, сюда принадлежитъ союзное государство,—„Bundesstaat". Здѣсь надъ отдѣльными государствами стоитъ центральная власть: по опредѣленію Рема, „это есть государство, составленное изъ нѣсколькихъ государствъ, которыя всѣ участвуютъ въ его державной волѣ" [1]). Такое союзное государство является субъектомъ права и этимъ оно отличается отъ простого союза государствъ, представляющаго лишь правовое отношеніе [2]). Союзъ государствъ (Staatenbund) есть лишь постоянное соединеніе отдѣльныхъ государствъ; при этой формѣ въ ея чистомъ видѣ требуется единогласіе всѣхъ входящихъ въ союзъ государствъ для измѣненія его устройства [3]) — и, слѣдовательно, право выхода въ случаѣ несогласія. Союзъ государствъ вообще уже не есть государство, и грань, отдѣляющая его отъ союзнаго государства,—есть та самая, которая раздѣляетъ области государственнаго и международнаго права. Между этими двумя формами, приближаясь, однако, болѣе къ союзу государствъ, лежитъ такъ называемая реальная унія,—постоянный союзъ двухъ или нѣсколькихъ государствъ, имѣющихъ общаго монарха. За постоянными союзами идутъ уже временные и спеціальныя международныя соглашенія. Таковы основныя юридическія категоріи; хотя политическая дѣйствительность далеко не вполнѣ укладывается въ нихъ, мы можемъ воспользоваться ими, какъ руководящими типами.

Несомнѣнно, изъ этихъ трехъ типовъ союзное государство является въ настоящее время господствующимъ. Въ Европѣ оно представлено Германіей и Швейцаріей. Сфера имперскаго законодательства по германской конституціи весьма обширна; она охватываетъ натурализацію, пріобрѣтеніе правъ гражданства, гражданское и уголовное право и судопроизводство, постановленія объ обществахъ и печати, банки, таможенныя пошлины, охрану патентовъ на изобрѣтенія, пути сообщенія, почту и телеграфы, охрану торговыхъ интере-

[1]) Allgemeine Staatslehre, 86 S.

[2]) Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, I B., 54 S.

[3]) Jellineck. Die Lehre von den Staatenverbindungen, 256 S.

совъ имперіи, вопросы арміи и флота. Если не считать общаго надзора за народнымъ образованіемъ, эта компетенція нѣсколько меньше, чѣмъ у австрійскаго рейхстрата. Что же касается центральной власти, то она чрезвычайно усиливается тѣмъ обстоятельствомъ, что за нею стоитъ прусская гегемонія: германскій императоръ совершенно не имѣлъ бы настоящей власти въ имперіи, если бы онъ не былъ королемъ прусскимъ, если бы прусскій министръ иностранныхъ дѣлъ не велъ имперской внѣшней политики. Это неравенство политическаго вѣса отдѣльныхъ государствъ въ имперіи весьма усиливаетъ сосредоточеніе власти въ центрѣ. Представительствомъ отдѣльныхъ государствъ является союзный совѣтъ (Bundesrat) изъ 58 членовъ, гдѣ Пруссіи принадлежитъ 17 голосовъ, а слѣдующей за ней Баваріи—лишь 6; эти 17 голосовъ могутъ остановить всякую попытку измѣнить имперскую конституцію, для чего достаточно несогласія 14 голосовъ; сверхъ того, спеціально представителямъ Пруссіи принадлежитъ право абсолютнаго veto на всякіе законопроекты, касающіеся измѣненій въ арміи, флотѣ и имперскихъ налогахъ. Нечего прибавлять, что если имперскій законъ и законы какого либо отдѣльнаго государства вступаютъ въ противорѣчіе, то получаетъ силу первый; при неисполненіи же со стороны какого-либо государства этихъ законовъ у союзнаго совѣта, въ которомъ преобладающее вліяніе имѣютъ представители Пруссіи,—есть еще средство: назначить противъ непослушнаго члена экзекуцію.

Такое сосредоточеніе власти отчасти смягчается двумя обстоятельствами: во первыхъ, вообще говоря, имперскіе законы въ значительной степени примѣняются должностными лицами, находящимися на службѣ у правительствъ отдѣльныхъ государствъ, и во вторыхъ, не вся перечисленная компетенція принадлежитъ исключительному вѣдѣнію центральнаго правительства: въ нѣкоторыхъ статьяхъ— путяхъ сообщенія, почтѣ, военной организаціи — имперское законодательство конкуррируетъ съ законодательствомъ отдѣльныхъ государствъ—Баваріи, Виртемберга, Бадена. Здѣсь опять характерныя особенности Германіи: и помимо Пруссіи, другія входящія въ нее государства пользуются неравными правами. Всего больше такихъ особыхъ правъ у Баваріи: она сама устанавливаетъ правила о переселеніи и осѣдлости,

не подлежитъ дѣйствію имперскаго законодательства о желѣзныхъ дорогахъ, имѣетъ самостоятельную въ мирное время военную организацію, хотя и согласованную съ имперской, собственную почтово-телеграфную службу и не облагается имперскимъ акцизомъ на пиво и водку. Виртембергъ имѣетъ также нѣкоторую самостоятельность—хотя меньшую—военной организаціи, собственную почту и телеграфъ и свободу отъ имперскихъ акцизовъ на напитки; Баденъ пользуется лишь послѣдней льготой. Такимъ образомъ, можно сказать, что Баварія меньше зависитъ отъ центральной власти, чѣмъ Виртембергъ, Виртембергъ — меньше, чѣмъ Баденъ и т. д.

Сравнительно съ этой сложной организаціей, государственный механизмъ Швейцаріи представляется до крайности простымъ. Всѣ кантоны политически равноправны, и выраженіемъ этого равенства является то, что они посылаютъ поровну по 2 представителя въ совѣтъ кантоновъ. Тѣмъ не менѣе, компетенція союзнаго правительства все возрастаетъ: она расширялась и конституціей 1848 г., и конституціей 1874 г., и позднѣйшими прибавленіями къ этой послѣдней, а также общимъ направленіемъ законодательства: достаточно указать на выкупъ всѣхъ желѣзныхъ дорогъ въ вѣдѣніе союзнаго правительства. По своему содержанію эта компетенція даже шире, чѣмъ область имперскаго законодательства въ Германіи, такъ какъ союзное правительство регулируетъ производство и продажу спиртныхъ напитковъ вѣдаетъ воды и лѣса, болѣе важные пути сообщенія и т. п. Хотя гражданскій и уголовный кодексы пока остаются различными въ разныхъ кантонахъ, но федеральному правительству предоставлено право создать общій кодексъ для всей Швейцаріи. Сверхъ того, федеральная власть охраняетъ конституцію и территорію кантоновъ и возстановляетъ нарушенный въ нихъ порядокъ даже помимо ихъ воли; это и естественно, такъ какъ въ ея рукахъ находятся вооруженныя силы Швейцаріи: отдѣльнымъ кантонамъ запрещается держать болѣе 300 человѣкъ постояннаго войска. Вообще, конституція признаетъ суверенитетъ кантоновъ лишь постольку, поскольку они не ограничены правами федеральной власти (§ 3). Перемѣщеніе въ сторону централизаціи—это очевидное перемѣщеніе въ сторону увеличенія власти и вѣса крупныхъ промышленныхъ и густо населенныхъ кан-

тоновъ. Разстояніе, отдѣляющее такіе кантоны, какъ Цюрихъ и Бернъ, съ одной стороны, Ури и Гларусъ, съ другой,— все возрастаетъ.

Мы не можемъ, конечно, обойти молчаніемъ и величайшей изъ существующихъ федерацій за предѣлами Европы,—Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Американская конституція имѣла огромное вліяніе и на европейскую политическую мысль, и на конституціонное творчество. И здѣсь въ итогѣ вѣкового развитія мы находимъ несомнѣнное перемѣщеніе въ сторону централизаціи. Конституція 1787 г. создала Соединенные Штаты, какъ союзное государство: до нея это была лишь совокупность самостоятельныхъ политическихъ единицъ, связанныхъ договоромъ международнаго характера. И именно потребность въ болѣе энергичной центральной власти, располагающей военными силами и достаточными матеріальными средствами, могущей внушить международное довѣріе,—именно эта потребность и вызвала къ жизни конституцію 1787 г., несмотря на весьма сильные инстинкты самостоятельности въ отдѣльныхъ штатахъ. Когда, однако, эта конституція вошла въ силу, то образовался хроническій антагонизмъ между союзомъ и штатами, отразившійся въ программной противоположности двухъ главныхъ политическихъ партій Америки. Величайшій изслѣдователь американской жизни Токвиль видѣлъ, какъ неустойчиво равновѣсіе между этими двумя силами; онъ былъ свидѣтелемъ, какъ Южная Каролина отказалась повиноваться рѣшеніямъ конгресса, принимать его тарифы и угрожала даже выходомъ изъ союза, какъ не исполняла этихъ рѣшеній Георгія,—и онъ предвидѣлъ, какъ съ расширеніемъ территоріи союза станетъ все труднѣе поддерживать это единство, и штаты будутъ пріобрѣтать все большую самостоятельность [1]).

Великая междоусобная война за освобожденіе невольниковъ возстановила равновѣсіе или, лучше сказать, обезпечила прочность союза: южане стояли на почвѣ суверенитета штатовъ, которые связываются другъ съ другомъ простымъ договоромъ, а не объединяются стоящимъ надъ ними консти-

---

1) De la Democratie en Amerique, v. I,—„Quels sont les chances de durée de l'Union américaine, quels dangers la menacent?“

туціоннымъ закономъ: отсюда проистекало такъ называемое право сецессіи, — право выхода изъ союза. Война обезпечила авторитетъ федеральной конституціи, которая является теперь обязательной частью конституціи каждаго отдѣльнаго штата. Для законодательства штатовъ существуютъ извѣстныя ограниченія: ни одинъ штатъ не можетъ издать закона, имѣющаго обратную силу, не можетъ лишить юридической силы заключенныя сдѣлки и долговыя обязательства, содержать военную силу безъ согласія конгресса, открывать военныя дѣйствія, кромѣ случая отраженія вторгшагося непріятеля, вести дипломатическія сношенія съ другими штатами или другими государствами. Тѣмъ не менѣе и до сихъ поръ остается вѣрнымъ принципъ, высказанный Токвилемъ: федеральное правительство здѣсь есть исключеніе, правительство штатовъ—правило.

Компетенція союзной власти простирается на внѣшнюю оборону страны, на обезпеченіе морской безопасности, на уплату государственнаго долга и заключеніе займовъ, содержаніе почты, контроль надъ монетной системой, регулированіе внѣшней и внутренней торговли; сверхъ того, она можетъ издавать руководящія правила для объединенія законодательства о натурализаціи и законовъ о банкротствѣ. Вся компетенція, не предоставленная по конституціи союзному правительству, остается у штатовъ,—такъ прямо гласитъ 10-я поправка къ конституціи [1]). Сфера компетенціи центральныхъ органовъ значительно уже, чѣмъ въ въ Швейцаріи и Германіи: въ нее не входитъ объединеніе гражданскаго и уголовнаго права, законодательство объ ассоціаціяхъ, защита труда рабочихъ и т. д.; натурализація тоже фактически зависитъ отъ штатовъ. Вильсонъ даетъ наглядное представленіе, насколько широка законодательная компетенція штатовъ, указывая, что изъ 12 важнѣйшихъ реформъ, проведенныхъ въ Англіи въ теченіе 19 вѣка, лишь двѣ относились бы въ Америкѣ къ вѣдѣнію союза [2]). Но право обложенія здѣсь у центральной власти, напротивъ, шире, чѣмъ въ Швейцаріи и Германіи.

---

1) The Powers non delegated to the United States by the Constitution, not prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively or to the people.

2) Вильсонъ, Государство, с. 422.

Въ общемъ, Соединенные Штаты являются страной, несомнѣнно, болѣе федерализованной, чѣмъ Германія и Швейцарія: сходство съ послѣдней объясняется прямымъ вліяніемъ, которое имѣлъ американскій государственный порядокъ на составителей швейцарской конституціи. Тѣмъ не менѣе, расширеніе центральной власти продолжается и въ Америкѣ: оно неизбѣжно связано съ ростомъ ея вліянія въ международномъ мірѣ, съ успѣхами американскаго имперіализма, требующаго расширенія военныхъ и морскихъ силъ и увеличенія союзныхъ финансовъ. Результаты послѣднихъ президентскихъ выборовъ 1902 г. показываютъ, что американскіе избиратели признаютъ свою солидарность съ этимъ курсомъ, взятымъ политическими руководителями страны. Имперіалистическая политика требуетъ не дряблой федераціи а энергичнаго сосредоточенія власти, и въ настоящее время союзное правительство фактически играетъ бóльшую роль, чѣмъ это вытекаетъ изъ текста конституціи.

Степень федерализаціи Соединенныхъ Штатовъ уясняется точнѣе при сравненіи съ двумя другими крупными федераціями, основанными англо-саксонской расой: Канадой и Австраліей. Канадская конституція носитъ значительно болѣе централизованный характеръ, чѣмъ въ С.-Штатахъ: здѣсь конституціи отдѣльныхъ штатовъ суть лишь составныя части конституціи Dominion; вся власть, которую эта конституція не предоставляетъ, спеціально указывая ее, провинціямъ остается за центральнымъ правительствомъ, и, наконецъ, союзному парламенту принадлежитъ право налагать veto на рѣшенія провинціальныхъ законодательныхъ собраній [1]). Эта централизація отчасти объясняется зависимостью Канады отъ Англіи. Австралійская федерація, менѣе зависимая, менѣе централизована, чѣмъ Канада, хотя предоставляетъ болѣе широкую компетенцію центральной власти, чѣмъ С.-Американскіе Штаты: подобно послѣдней странѣ, она даетъ штатамъ все, что конституція не выдѣляетъ въ пользу федеральной власти; съ другой стороны, въ вѣдѣніе этой власти входитъ постройка и завѣдываніе желѣзными дорогами, она принимаетъ на себя отвѣтственность за долги штатовъ, регулируетъ гражданскую и уголовную

1) К. 1867 г., §§ 91—94.

юрисдикцію, устанавливаетъ законы о бракѣ и разводѣ, законы о пенсіяхъ престарѣлымъ и т. п. [1]). Такимъ образомъ, по распредѣленію власти Австралія можетъ быть поставлена между Канадой и Соединенными Штатами. Федеративныя республики латинской Америки, въ общемъ, распредѣляютъ власть между центромъ и периферіей болѣе или менѣе близко къ порядку Соединенныхъ Штатовъ [2]).

Переходя къ уніямъ, мы сразу видимъ, насколько здѣсь сравнительно слаба связь входящихъ въ унію государствъ. Собственно говоря, юридически унія основывается какъ бы на международномъ договорѣ, который каждая изъ входящихъ въ нее странъ дѣлаетъ затѣмъ частью своего государственнаго закона. Само единство здѣсь по существу является единствомъ преимущественно во внѣшней политикѣ, въ воздѣйствіи на другія государства.

Мы находимъ въ Европѣ въ настоящее время одну такую безспорную унію,—Австро-Венгрію; другая—Швеція и Норвегія—въ 1905 г. прекратила свое существованіе. Интересно сравнить эти два образца. Шведско-норвежская унія отличалась замѣчательной простотой: общей между обѣими странами была лишь единая королевская власть, да и то права ея въ Норвегіи были болѣе ограничены, чѣмъ въ Швеціи. Единство сохранялось лишь въ международной политикѣ: не было общаго министерства иностранныхъ дѣлъ, но шведскій министръ иностранныхъ дѣлъ представлялъ интересы и Норвегіи. Кромѣ того, Норвегія обладала особымъ войскомъ, котораго нельзя было вывести за ея предѣлы безъ согласія стортинга, хотя король считался главнокомандующимъ вооруженными силами обѣихъ странъ. Не существовало вообще какого-либо общаго органа, который вѣдалъ бы дѣла уніи: когда вопросы, затрагивающіе интересы Норвегіи, обсуждались въ шведскомъ государственномъ совѣтѣ, то въ этомъ обсужденіи участвовали норвежскіе министры и наоборотъ. Не существовало общаго подданства, государства раздѣлялись таможенной чертой; монетное соглашеніе между

---

1) К., V. Bryce, Studies, v. I. The Australian Commonwealth p. 498.

2) Особенно широкая власть предоставляется конгрессу аргентинской конституціей, которая характеризуетъ эту власть въ крайне неопредѣленныхъ, растяжимыхъ выраженіяхъ. См. у Dareste, Les constitutions modernes, v. II, p. 530.

ними не связывало ихъ больше, чѣмъ монетное единство, которое, напр., теперь связываетъ Францію, Бельгію, Швейцарію, Грецію и другія страны такъ называемаго латинскаго союза. Словомъ, не было никакого единаго шведско-норвежскаго государства, а было лишь соглашеніе двухъ самостоятельныхъ государствъ, что и объясняетъ легкость расторженія уніи [1]).

Устройство Австро-Венгріи гораздо сложнѣе и представляетъ гораздо большую связанность обѣихъ ея частей: онѣ объединяются не только личностью императора-короля. Законъ 1867 г. устанавливаетъ слѣдующіе предѣлы общаго вѣдѣнія: иностранную политику (хотя нѣкоторые договоры должны быть утверждены особо парламентами обѣихъ странъ); организацію арміи и флота (кромѣ опредѣленія контингента и законовъ о воинской повинности); финансы, покрывающіе общіе расходы. Сверхъ того, предусматривается согласованіе таможенныхъ тарифовъ въ обѣихъ половинахъ монархіи, косвенныхъ налоговъ и желѣзнодорожной политики [2]). Этой общей сферѣ соотвѣтствуетъ особый представительный органъ,—делегаціи, составленныя изъ 60 представителей Австріи и 60 Венгріи—по 20 отъ верхнихъ и по 40 отъ нижнихъ палатъ обѣихъ странъ. Исполнительнымъ органомъ уніи являются общія министерства:—военное, иностранныхъ дѣлъ и финансовъ; наконецъ, общимъ является съ 1878 г. также національный банкъ въ Вѣнѣ, который раньше принадлежалъ исключительно Цислейтаніи. Все остальное раздѣльно: нѣтъ и общаго австро-венгерскаго подданства, а лишь австрійское и венгерское [3]).

Мы видимъ, что, по сравненію со Швеціей и Норвегіей, здѣсь достигнута гораздо большая степень единства. Это вытекаетъ не только изъ текста конституцій, но и изъ самого положенія вещей. Несомнѣнно, что внѣшняя политика имѣетъ для Австро-Венгріи, какъ великой державы,

---

1) Ср. у Aschehong, Das Staatsrecht der vereinigten Konireiche Schweden und Norwegen, 16—295.

2) Staatsgrungesetz 21 дек. 1867: „Ausserdem sollen nachfolgende Angelegenheiten zwar nicht gemeinsam verwaltet, jedoch nach gleichen von Zeit zu Zeit zu vereinbarenden Grundsätzen behandelt werden».

3) Новая работа Dantscher von Hollensberg, Der Staatsrechtliche Character der Delegationen.

географически расположенной между Россіей, Германіей и Балканскимъ міромъ, несравненно большее значеніе, чѣмъ для Швеціи и Норвегіи. Со времени берлинскаго конгресса совмѣстная оккупація Босніи и Герцеговины стала новымъ звеномъ, связующимъ обѣ половины имперіи. Это международное положеніе, несомнѣнно, дѣлаетъ разрывъ уніи болѣе труднымъ, несмотря на то, что экономическіе интересы обѣихъ половинъ габсбургской монархіи, весьма различны.

Въ общемъ, реальная унія весьма близко подходитъ къ типу союза государствъ; прочность этой связи всецѣло зависитъ отъ историческихъ условій. Династическое единство есть случайность: само по себѣ оно такой связи обосновать не можетъ. Непонятно, почему Іеллинекъ приписывалъ этому единству такую силу. „Можно понять, что отдѣльные интересы швейцарскихъ кантоновъ привели къ нарушенію союзнаго договора и къ войнѣ, что Пруссія, соперничавшая съ Австріей въ германскомъ союзѣ, старалась разорвать связь Германіи съ этой великой державой; но что когда-нибудь король Швеціи отдѣлится отъ короля Норвегіи, или императоръ Австріи отъ короля Венгріи, — для этого нельзя придумать никакого разумнаго основанія“ [1]). И однако такая неразумность на нашихъ глазахъ стала дѣйствительностью. Бракъ Ядвиги и Ягейло могъ опредѣлить судьбы и Польши и Литвы на столѣтія,—но мыслимо ли это въ современномъ конституціонномъ государствѣ? Весь личный престижъ Франца-Іосифа, на который такъ часто ссылаются, былъ бы недостаточенъ для обезпеченія цѣльности Австро-Венгріи, если бы не дѣйствовало давленіе международныхъ отношеній.

Изучая реальныя уніи, мы уже переходимъ въ область „союзовъ государствъ“ (Staatenbund), которые, по словамъ Іеллинека, юридически дальше отстоятъ отъ „союзныхъ государствъ“ (Bundestaat), чѣмъ эти послѣднія отъ унитарныхъ. Политикъ-морфологъ и здѣсь легко находитъ цѣпь постепенностей и оттѣнковъ. Союзъ государствъ тѣмъ болѣе проявляетъ свой международно-правовой характеръ, чѣмъ полнѣе устранены всякія непосредственныя отношенія гражданъ отдѣльныхъ государствъ и союзной власти, и чѣмъ

1) Die Lehre von den Staatenverbindungen 217 s.

больше входящія въ союзъ государства являются юридически равноправными членами. При этомъ если теперь господствующимъ типомъ федераціи является союзное государство, то еще въ недавнемъ прошломъ преобладали именно союзы государствъ. Таковыми были Нидерланды и Швейцарія до превращенія ихъ послѣ французскихъ побѣдъ въ Батавскую и Гельветическую республики; къ таковымъ надо причислить и Германію въ промежутокъ времени отъ вѣнскаго конгресса до основанія сѣверо-германскаго союза и Соединенные Штаты до введенія конституціи 1787 г. Для юристовъ союзъ государствъ долгое время представлялся единственной естественной федеративной формой; понятно, что они лишь съ трудомъ могли перейти къ конструкціи союзнаго государства [1]).

Наиболѣе чисто выраженный типъ союза самостоятельныхъ государствъ мы находимъ въ Швейцаріи до 1798 г. По словамъ Галлера, „единство союза даже въ сношеніяхъ съ другими державами существовало болѣе въ идеѣ, чѣмъ въ дѣйствительности; оно не воплощалось ни въ какомъ общественномъ авторитетѣ. Обыкновенно собранія пословъ швейцарскихъ земель были собственно съѣздами для провѣрки отчетовъ и разбора апелляцій. У чрезвычайныхъ собраній не было ни полномочій, ни общесоюзныхъ средствъ, да и само большинство не располагало рѣшительно никакой властью для выполненія одобренныхъ имъ мѣропріятій. Несогласіе одной какой-нибудь земли останавливало ходъ всѣхъ общихъ дѣлъ; но и для выполненія даже единогласныхъ рѣшеній не было достаточныхъ средствъ“. Эта слабость связи, не говоря о географическихъ причинахъ, въ значительной степени объясняется отсутствіемъ необходимости напряженной защиты противъ внѣшнихъ непріятелей и вообще давленія международныхъ обстоятельствъ, и она весьма облегчила быстрое завоеваніе Швейцаріи французскими войсками. Въ періодъ между 1815 и 1848 г. Швейцарія опять стала союзомъ государствъ, но уже значительно болѣе сплоченнымъ, хотя въ ней формально и признава-

---

1) Нѣкоторые юристы даже послѣ новыхъ примѣровъ, данныхъ политической дѣйствительностью, отвергаютъ эту форму,—какъ баварскій юристъ Зейдель, для котораго вся новая Германская имперія представляетъ лишь „союзъ государствъ“

лась самостоятельность кантоновъ. У сейма была союзная армія и союзная касса, но войну онъ могъ объявить лишь съ согласія $^3/_4$ числа всѣхъ членовъ, а члены эти были представителями кантоновъ, причемъ голоса кантоновъ считались равными; лишь въ промежуткахъ между сеймами дѣла вело правительство того кантона, который былъ въ это время „первенствующимъ“ — временное достоинство, предоставлявшееся по очереди Цюриху, Берну, Базелю и Люцерну. Значительная неопредѣленность конституціи благопріятствовала возникновенію частыхъ недоразумѣній, но обстоятельства слагались въ пользу усиленія центральной власти, и когда католическіе кантоны образовали особый союзъ, „Зондербундъ“, и вышли изъ федераціи, побѣда надъ ними центральнаго правительства и партіи централистовъ означала переходъ Швейцаріи къ режиму „союзнаго государства“.

Въ старыхъ Нидерландахъ, положеніе страны между Англіей и Франціей, широко развитая морская торговля и колоніальная политика, вообще потребности внѣшней политики оказывали гораздо большее вліяніе, чѣмъ въ Швейцаріи, и поэтому мы находимъ здѣсь бо́льшую сплоченность. Уже утрехтскій договоръ 1579 г., который создалъ Нидерландскую унію, объявлялъ незаконнымъ всякое дѣйствіе отдѣльной провинціи противъ союзной конституціи. За союзной властью оставались права: исключительное—объявленія и веденія войны, преимущественное передъ провинціями—дипломатическихъ сношеній; ей же принадлежалъ разборъ споровъ между отдѣльными провинціями и взиманіе средствъ на внѣшнюю оборону. Союзъ обладалъ собственными исполнительными органами и должностными лицами: генералъ-капитаномъ, генералъ-адмираломъ и ратспенсіонаріемъ; рядомъ съ ними союзныя дѣла велъ совѣтъ изъ штатгальтеровъ и 12 членовъ-депутатовъ отъ провинцій, которые давали присягу заботиться объ обще-государственномъ благѣ, а не только о благѣ отдѣльныхъ провинцій. Но главная власть принадлежала генеральнымъ штатамъ, составленнымъ изъ представителей провинцій; устройство этихъ генеральныхъ штатовъ въ достаточной мѣрѣ обезпечивало интересы самостоятельности отдѣльныхъ частей союза. Представители являлись сюда съ обязательными инструкціями, которыя они

получали отъ провинцій; голоса считались по провинціямъ, причемъ каждая изъ нихъ пользовалась равнымъ голосомъ; во всѣхъ важнѣйшихъ дѣлахъ (въ вопросѣ о войнѣ и мирѣ, налогахъ, принятіи новыхъ членовъ, измѣненіи конституціи) требовалось единогласіе. Все зависѣло, въ концѣ-концовъ, отъ воли самихъ провинцій.

Конституція С.-Американскихъ Штатовъ между 1776 г. и 1787 г. весьма близко подходила къ нидерландской и, повидимому, была создана не безъ вліянія со стороны этой послѣдней [1]). Здѣсь тоже союзному правительству предоставлялось право войны и мира, право дипломатическихъ сношеній (хотя не исключавшее возможности и отдѣльнымъ штатамъ заключать договоры), организація арміи и флота (хотя союзное правительство не могло отъ себя производить набора и взимать на него средства; оно назначало лишь контингентъ солдатъ и денежные сборы по разверсткѣ между штатами). Исполнительная союзная власть была организована гораздо слабѣе, чѣмъ въ Нидерландахъ: она принадлежала конгрессу, а въ промежутокъ между его сессіями — особой комиссіи изъ делегатовъ по одному отъ каждаго штата. Въ самомъ конгрессѣ отъ каждаго штата присутствовало отъ 2 до 7 представителей, но при голосованіи каждый штатъ имѣлъ одинъ голосъ; во всѣхъ важныхъ дѣлахъ рѣшеніе конгресса шло на утвержденіе штатовъ, при чемъ требовалось большинство 9 изъ 13; пересмотръ же конституціи могъ совершаться лишь съ согласія всѣхъ штатовъ. Такимъ образомъ благодаря слабости центральной исполнительной власти, С.-Американскіе Штаты были еще менѣе сплочены, чѣмъ Нидерланды.

Весьма своеобразную форму получила Германія послѣ 1815 г.: она составила союзъ 39 государствъ, основанный на международно-правовомъ договорѣ, но такой, въ которомъ силы отдѣльныхъ членовъ были въ высшей степени неравны, и потому власть фактически сосредоточивалась въ рукахъ двухъ крупнѣйшихъ государствъ: Пруссіи и Австріи. Союзъ могъ объявлять войну и заключать миръ, внутри онъ долженъ былъ поддерживать спокойствіе и порядокъ, но у него

---

[1]) Ср. The Federalist, Num. 20 – ироническія замѣчанія Мадисона о „celebrated Belgic confederation“ и предостереженія для Америки.

не было ни собственнаго войска, ни собственныхъ налоговъ, не было никакого прямого отношенія къ жителямъ входящихъ въ него государствъ, а лишь къ самымъ государствамъ; наконецъ, Австрія и Пруссія, части территорій которыхъ лежали внѣ союза, имѣли право вести самостоятельную войну.

Центральный органъ союза состоялъ изъ представителей отдѣльныхъ государствъ, которые дѣйствовали соотвѣтственно даннымъ имъ инструкціямъ. Представительство государствъ не было равнымъ, но и не было пропорціональнымъ ихъ населенію: по текущимъ дѣламъ 11 болѣе крупныхъ государствъ имѣли по одному голосу, а 28 остальныхъ соединялись въ шесть группъ, у каждой изъ которыхъ было также по одному голосу; когда же ставились вопросы о войнѣ и мирѣ, измѣненіи конституціи, пріемѣ новыхъ членовъ, всякое государство имѣло, по крайней мѣрѣ, одинъ голосъ, а болѣе крупныя—2, 3 и 4; при этомъ для объявленія войны или заключенія мира требовалось $^2/_3$ голосовъ, для принятія новаго члена и измѣненія конституціи—единогласіе. Согласно Карлсбадскимъ постановленіямъ 1819 г., союзный сеймъ могъ принимать принудительныя мѣры относительно всѣхъ входящихъ въ него государствъ. Фактически Австрія и Пруссія находились въ меньшей, а мелкія государства въ большей зависимости отъ союза, чѣмъ это обусловливалось текстомъ договора; на дѣлѣ создалась своего рода гегемонія этихъ двухъ странъ, которыя сосредоточивали власть, хотя тяжесть этой гегемоніи, естественно, весьма ослаблялась соперничествомъ Пруссіи и Австріи. Австропрусская война неизбѣжно вытекла изъ всей постановки союза. Именно благодаря тому, что за союзнымъ правительствомъ стояли Австрія и Пруссія, явилась возможность вмѣшательства во внутреннія дѣла мелкихъ нѣмецкихъ государствъ, не предусмотренная организаціей союза, — какъ, напримѣръ, знаменитое постановленіе сейма 1824 г., требовавшее отъ правительствъ недопущенія какихъ либо ограниченій монархическаго принципа въ конституціяхъ, которыя будутъ введены.

Во всѣхъ разсмотрѣнныхъ нами примѣрахъ союзная власть имѣла дѣло исключительно съ входящими въ союзъ государствами, а не съ ихъ населеніемъ,—и послѣдній признакъ

часто выдвигался даже, какъ опредѣляющій для союза государствъ; тѣмъ не менѣе были попытки совмѣстить эту форму съ непосредственной властью центральнаго правительства надъ населеніемъ. Въ этомъ состояла идея Кальгуна, положенная въ основу конфедераціи южныхъ рабовладѣльческихъ штатовъ, отпавшихъ отъ союза. Онъ хотѣлъ, чтобы суверенитетъ остался за штатами: послѣдніе передаютъ извѣстную власть центральному органу, предоставляя ему въ извѣстныхъ предѣлахъ издавать законы и постановленія для населенія штатовъ, но вся эта власть лишь делегирована, и конгрессъ самъ по себѣ не можетъ отмѣнить никакого законодательнаго акта, исходящаго отъ штата; наоборотъ, всякій штатъ, усматривающій въ извѣстномъ актѣ конгресса нарушеніе суверенитета отдѣльныхъ штатовъ, хотя бы его взглядъ и не раздѣлялся большинствомъ, имѣетъ право выйти изъ союза [1]). Такимъ образомъ, суверенитетъ дѣйствительно оставался за отдѣльными штатами, и ихъ связь носила скорѣе международный, чѣмъ государственно-правовой характеръ, тѣмъ не менѣе сплоченность частей и значеніе центральной власти были здѣсь больще, чѣмъ въ союзахъ государствъ, подобныхъ Германіи послѣ 1815 г. и Соединеннымъ Штатамъ до 1787 г.

Основанная на этихъ идеяхъ конституція погибла въ борьбѣ съ сѣверными штатами. Проекты подобнаго рода всплывали и въ Германіи въ послѣднюю эпоху существованія союза, когда чувствовалась необходимость увеличенія въ немъ единства. Таковъ былъ, напримѣръ, такъ называемый мюнхенскій проектъ 1850 г.: онъ сохранялъ за Германіей форму союза, но предполагалъ собраніе 300 представителей, избранныхъ непосредственно отъ всего населенія союзныхъ государствъ съ правомъ законодательной власти. Подобная форма, какъ и Кальгуновская, морфологически стояла бы между чистымъ союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ, но была бы значительно ближе къ первому,

1) That a State, as a party to the constitutional compact has the right to secede—acting in the same capacity, in wich it ratifies the constitution—cannot with any show of reason be denied by one who regard the constitution, as a compact. That the effect of secession would to be place her in the relation of a foraign state to the others, is equally clear.

чѣмъ ко второму. Историческій опытъ не даетъ свидѣтельствъ о ея жизнеспособности [1]).

Весьма интересной, безъ сомнѣнія, задачей было-бы примѣнить пріемы политической морфологіи къ изученію зависимости государствъ другъ отъ друга; но это уже не входитъ въ нашу задачу, такъ какъ мы разсматриваемъ лишь распредѣленіе власти въ предѣлахъ единаго государства. Между тѣмъ, и здѣсь приходится сказать, что зависимость государственно-правовая и международно-правовая различаются болѣе рѣзко въ глазахъ юриста, чѣмъ въ глазахъ политика—морфолога. Современная международная жизнь сцѣпляетъ такими многообразными связями отдѣльныя государства, комбинаціи внѣшней политики такъ отражаются на внутреннихъ отношеніяхъ, что для полной картины распредѣленія власти приходится охватывать чуть ли ни весь міръ. Побѣда имперіалистовъ при выборахъ въ англійскій парламентъ чувствуется въ степяхъ Южной Африки, на берегахъ Желтой и Голубой рѣки. Пораженіе Россіи на Дальнемъ Востокѣ освобождаетъ Марокко отъ устанавливавшагося надъ нимъ французскаго протектората. И это международное давленіе можетъ обращать формальную независимость въ дѣйствительную весьма большую зависимость. Не есть ли независимость Кореи, и даже Турціи пустое слово? Сфера вліянія и интересовъ, протектораты начинаютъ играть все большую роль въ современномъ публичномъ правѣ. Но какъ ни завлекательна эта задача — разсмотрѣть власть въ ея міровомъ распредѣленіи, — намъ приходится остаться въ рамкахъ изученія отдѣльныхъ государствъ.

Разсматривая здѣсь типы распредѣленія власти мы видѣли, что новѣйшая исторія характеризуется тяготѣніемъ къ болѣе крупнымъ организованнымъ политическимъ соединеніямъ. Отъ союзнаго устройства къ государственному единству перешелъ цѣлый рядъ государствъ; появляется

---

[1]) Баварскій юристъ Зейдель воспроизвелъ теорію Кальгуна для опредѣленія юридической природы Германской имперіи, какъ Staatenbund, а не Bundestaat; имперія—международно-правовой союзъ нѣмецкихъ государей, каждый изъ которыхъ остался сувереномъ въ своей области; союзный совѣтъ—конгрессъ уполномоченныхъ государей. Эта конструкція совершенно расходится съ принятой теоріей имперіи и еще болѣе расходится съ политической дѣйствительностью. См. Seydel, Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich.

грандіозный проектъ связать Британію и ея колоніи въ объединенную федерацію. Это тяготѣніе къ единству опредѣляется и усиленіемъ борьбы за существованіе въ международномъ мірѣ, и растущими интересами мірового хозяйства и обмѣна, и, наконецъ, стремленіемъ дать болѣе широкую основу для духовной жизни страны. Будущее — и въ матеріальномъ, и въ духовномъ смыслѣ—принадлежитъ, повидимому, крупнымъ политическимъ образованіямъ. Но это объединеніе нельзя представлять себѣ, какъ централистическую нивеллировку, какъ уничтоженіе исторически сложившихся своеобразій отдѣльныхъ частей. Все большее значеніе получаетъ въ современномъ государствѣ мѣстное самоуправленіе: въ немъ видятъ теперь могущественное орудіе децентрализаціи политической свободы. Оказывается, далѣе, что между децентрализаціей и федерализмомъ различіе скорѣе количественное, чѣмъ качественное, что для политика какъ теоретика, такъ и практика—унитарное и федеративное государства не могутъ противопоставляться въ видѣ двухъ абсолютно противоположныхъ типовъ, не имѣющихъ переходныхъ формъ. Такъ идутъ параллельно эти двѣ тенденціи, которыя кажутся противоположными,—къ объединенію мелкихъ политическихъ тѣлъ и къ самостоятельности частей въ сложившемся крупномъ политическомъ соединеніи. Глубоко правъ Брайсъ, указывая въ одномъ изъ самыхъ замѣчательныхъ своихъ опытовъ, что политическая мудрость требуетъ привить извѣстные элементы федерализма государству, строго унитарному,—требуетъ въ интересахъ самаго государственнаго единства. За забвеніе этого принципа Данія заплатила утратой Шлезвига и Голштиніи, Голландія—Бельгіи, Англія—быть можетъ, своими американскими колоніями [1]). Число этихъ примѣровъ можно было бы значительно увеличить въ подкрѣпленіе вышеуказаннаго принципа, который есть не въ меньшей мѣрѣ принципъ государственнаго благоразумія, чѣмъ политической морали.

---

1) The action of centrpetal and centrifugal forces въ Studies in history and juirsprudence, v. I.

5.—Государство и права гражданъ.

Всѣ разсмотрѣнныя нами до сихъ поръ различія конституціонныхъ государствъ касались распредѣленія власти между различными ихъ элементами. Между тѣмъ надъ всѣми этими различіями возвышается одно, безусловное значеніе котораго не можетъ подлежать спору: насколько широко раздвинуты предѣлы государственной власти вообще? Остается ли у отдѣльнаго члена государственнаго союза нѣкоторая сфера жизни и дѣйствія, куда не проникаетъ рука государственной власти? Оговоримся: несомнѣнно, что юридически власть всякаго государства надъ его гражданами суверенна, т. е. не имѣетъ предѣловъ, что сами права индивидуума точно также санкціонируются этимъ государственнымъ авторитетомъ; выражаясь терминологіей Іеллинека, мы, изучая права гражданъ, сферу, которая кажется обезпеченной отъ посягательствъ со стороны власти, всегда имѣемъ передъ собою актъ самоограниченія, идущій болѣе или менѣе далеко.

Но дѣло въ томъ, что такое самоограниченіе для государственной власти фактически необходимо; она не можетъ фактически использовать до конца свои юридическія потенціи. Здѣсь, слѣдовательно, вопросъ ставится уже о самомъ принципѣ государственности и о примиреніи его со свободой индивидуума; здѣсь сталкиваются два величайшіе результата исторической жизни: новое государство съ его огромными матеріальными силами, съ его великими все расширяющимися законодательными задачами, которыя превратились въ его общепризнанныя обязанности, съ его напряженной дѣятельностью—и новыя требованія личности, сознающей свою свободу и стремящейся осуществлять ее въ признанной извнѣ автономіи. Какъ въ дальнѣйшемъ будетъ разрѣшаться этотъ великій постоянный конфликтъ? [1])

Мысль о предѣлахъ государственной власти старше, чѣмъ идея естественныхъ правъ человѣка и гражданина. Великая заслуга католицизма въ исторіи человѣчества—если только здѣсь можно прилагать понятіе заслуги—состоитъ въ томъ, что онъ защитилъ отъ государственнаго вторженія извѣст-

---

[1]) Который такъ ярко воплощается въ противоположности принциповъ соціализма и анархизма.

ную область духовной жизни людей. Средневѣковая церковь была проникнута государственными началами въ гораздо большей степени, чѣмъ само средневѣковое государство; мысли о „субъективныхъ публичныхъ правахъ“ мало гармонировали съ ея идеей іерархическаго расчлененія общества, гдѣ каждому классу и каждому индивиду отведено свое мѣсто и свое назначеніе; и все же именно католическая церковь укрѣпила въ человѣческомъ сознаніи спасительный дуализмъ двухъ авторитетовъ,—духовнаго и свѣтскаго. Съ другой стороны, средневѣковый бытъ былъ такъ проникнутъ частноправовыми отношеніями, общественная жизнь была такъ глубоко втиснута въ рамки феодальнаго и корпоративнаго уклада, что когда полицейское государство разрушило этотъ укладъ и монополизировало въ своихъ рукахъ политическую власть, его побѣда не устранила цѣлаго ряда переживаній и представленій о томъ, что есть области, лежащія внѣ его авторитета. Здѣсь и развивается мысль о предѣлахъ государственной власти, и ея не могутъ подавить ожесточенныя опроверженія защитниковъ абсолютизма, въ родѣ Гоббса.

Повидимому, въ настоящее время можно считать установленнымъ, что первая ясная формулировка естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ индивидуума была дана среди наиболѣе демократическихъ группъ англійскаго протестантизма—такъ называемыхъ, конгрегаціоналистовъ, изъ которыхъ вышли позднѣе индепенденты [1]). Среди этихъ группъ упрочился принципъ полнаго отдѣленія церкви отъ государства и автономности церковныхъ общинъ: онѣ отрицали за государственной властью право какого-либо вмѣшательства въ дѣла совѣсти. Религіозная свобода, повидимому, была родоначальницей всѣхъ „естественныхъ правъ,“—фактъ который долженъ былъ-бы остановить на себѣ вниманіе адептовъ исключительно-экономическаго истолкованія исторіи. Признаніе одной формы свободы не могло не сопровождаться распространеніемъ ея и на другія человѣческія отношенія: логика свободы такъ же неумолима, какъ и логика деспотизма... „Вслѣдствіе естественнаго происхожденія“, гласитъ исповѣданіе индепендентовъ: „всѣ люди въ равной мѣрѣ

1) Jellineck, Die Erklärung der Menschenrechte;—его полемика съ Бутми, Revue du droit public, t. 18, p. 385—400. Ritshee, Natural Rights.

отъ рожденія имѣютъ право на свободу и собственность" [1]). Въ Англіи эта идея религіознаго освященія естественныхъ правъ человѣка ярко выступаетъ въ памятникахъ кромвелевской эпохи,—но здѣсь она не привилась: предѣлы, которые ставили королевскому полновластію петиція о правахъ 1628 г. и билль о правахъ 1689 г., основаны были на обобщеніи прецедентовъ и возстановленіи историческаго права. Напротивъ,—въ Америкѣ идея естественнаго права своеобразно сочеталась съ представленіемъ о договорѣ, которымъ основывается государство: этотъ договоръ какъ-бы заключаютъ между собой всѣ граждане; они очуждаютъ только извѣстную часть своихъ правъ, распространяя на себя въ этихъ предѣлахъ дѣйствіе государственной власти; за поставленными же предѣлами эта власть бездѣйствовала. Здѣсь же въ Салемской общинѣ впервые осуществлено полное отдѣленіе церкви отъ государства, полная религіозная свобода. На этой почвѣ выросли и американскія „декларации правъ" — отдѣльныхъ штатовъ и всего союза [2]),— декларации, послужившія образцомъ знаменитому акту французскаго національнаго собранія. Можно съ успѣхомъ доказывать, что такъ называемые принципы 1789 г. имѣютъ болѣе старое происхожденіе, но это не уменьшаетъ всемірно-историческаго значенія работы національнаго собранія, которая здѣсь, какъ и во многихъ другихъ пунктахъ, послужила образцомъ для новаго конституціоннаго государства, смѣняющаго государство абсолютно-бюрократическое.

Декларація 1789 г. провозглашаетъ людей свободными и равными отъ природы; цѣль государства—охрана естественныхъ неотчуждаемыхъ правъ, къ которымъ относятся: свобода, собственность, безопасность и сопротивленіе насилію. Къ естественнымъ правамъ причисляется и народный суверенитетъ—въ томъ смыслѣ, что всякая законная власть должна быть делегаціей народа. Предѣлы личной свободы опредѣляются лишь свободой и правами согражданъ: законъ въ правѣ запрещать исключительно вредныя для нихъ дѣйствія. Законъ долженъ выражать общую волю, быть равнымъ для всѣхъ и создаваться при участіи всѣхъ — непосредственно

[1]) Weingarten, Die Revolutionskinchen Englands.

[2]) Древнѣйшимъ образцомъ ихъ является декларація штата Виргиніи 1776 г.

или черезъ представителей; изъ общаго равенства вытекаетъ и доступность общественныхъ должностей для всѣхъ достойныхъ гражданъ. Ограниченія свободы, аресты, могутъ совершаться лишь въ законномъ порядкѣ и съ соблюденіемъ законныхъ формъ; всякая кара можетъ налагаться лишь по закону, не имѣющему обратнаго дѣйствія, всякій гражданинъ предполагается невиновнымъ, пока судъ не докажетъ противоположнаго. Всякій свободенъ исповѣдывать какую онъ хочетъ вѣру и участвовать въ отправленіи культа, поскольку послѣднее не нарушаетъ общественнаго порядка; всякій также имѣетъ право свободно говорить, писать и печатать, отвѣчая лишь по суду. Власть содержится на взносы гражданъ, равномѣрные для всѣхъ и уплачиваемые съ общаго согласія. Правительство подлежитъ отвѣтственности передъ народомъ: гдѣ ея нѣтъ, гдѣ права общества не обезпечены и власть нераздѣлена, — тамъ нѣтъ конституціи. Право собственности ненарушимо и можетъ ограничиваться лишь требованіями общей пользы: во всякомъ случаѣ отчужденіе какой-бы то ни было собственности совершается не иначе, какъ въ законномъ порядкѣ и за справедливое вознагражденіе.

Такимъ образомъ, декларація 1789 г., какъ, впрочемъ, и предшествовавшіе ей американскіе образцы, соединяетъ два рода положеній: одни устанавливаютъ вообще предѣлы воздѣйствія государственной власти, которая не должна нарушать неприкосновенности гражданина, свободы его совѣсти и слова; другія требуютъ, чтобы сама власть выражала общую волю гражданъ: объединяющимъ звеномъ служитъ здѣсь мысль, что лишь народный суверенитетъ гарантируетъ отъ злоупотребленій власти. Знаменитый американскій публицистъ Джемсъ Отисъ, говоря о вѣчныхъ правахъ, данныхъ Богомъ и природой, точно также соединяетъ въ одну категорію гарантіи гражданъ отъ злоупотребленій власти и участіе ихъ во власти [1]). Эта двойственность въ значительной степени устраняется въ позднѣйшихъ декларацiяхъ, напримѣръ, въ бельгійской [2]), послужившей образцомъ для

[1]) The rights of the British colonies asserted and proved.

[2]) Конституція 1831 г., titre II: des Belges et de leurs droits; titre III: des pouvoirs.

многихъ другихъ: вопросъ объ участіи во власти отдѣленъ отъ вопроса объ охранѣ личныхъ правъ.

Вглядываясь въ исторію признанія правъ человѣка и гражданина, которое въ настоящее время нашло мѣсто во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, мы видимъ два весьма различныхъ типа въ способѣ ихъ пониманія и примѣненія. Одинъ изъ нихъ всего ярче отражается въ англійской политической практикѣ: послѣдняя признаетъ такія права, какъ свобода совѣсти, слова, собраній и союзовъ, неотчуждаемымъ достояніемъ индивидуума, беретъ ихъ въ томъ положительномъ содержаніи, какое они даютъ индивидуальной свободѣ. Въ этомъ смыслѣ стирается различіе между частнымъ и публичнымъ правомъ: гражданинъ такъ же правомоченъ участвовать въ политическихъ собраніяхъ, устраивать союзы, печатать статьи въ газетахъ, какъ и заключать контракты, совершать коммерческія сдѣлки и т. п. Предѣломъ здѣсь является лишь нарушеніе чужихъ интересовъ, установленное судомъ. Иначе понимались эти права въ большинствѣ государствъ Европы: въ нихъ видѣли прежде всего умаленіе государственной власти, своего рода капитуляцію ея передъ притязаніями различныхъ общественныхъ силъ, и они оцѣнивались не по тому значенію, какое они имѣли въ индивидуальной жизни, а по тому, насколько они ограничивали государственный авторитетъ. Всего ярче въ этомъ отношеніи контрастъ между Англіей и Франціей, одинъ изъ тѣхъ контрастовъ, которые такъ затрудняютъ для обитателей обоихъ береговъ Ламанша взаимное пониманіе и взаимную безпристрастную оцѣнку. Эти обѣ системы нашли себѣ теоретическое обоснованіе у юристовъ: одни сближаютъ такъ называемое субъективное публичное право съ частнымъ, — первое составляетъ какъ-бы продолженіе и расширеніе послѣдняго; другіе отрицаютъ самостоятельный характеръ публичнаго права: оно существуетъ лишь постольку, поскольку его устанавливаетъ конституція данной страны, — оно ея рефлексъ. Въ нашу задачу здѣсь не входитъ разборъ сталкивающихся юридическихъ конструкцій, но мы должны отмѣтить два пониманія, отражающіяся въ нихъ: для одного центръ тяжести

лежитъ въ правѣ индивидуума, а для другого — въ самоограниченіи государственной власти [1]).

Самый важный вопросъ съ точки зрѣнія политической морфологіи заключается въ томъ, какія черты государственнаго устройства наиболѣе благопріятствуютъ обезпеченію этихъ индивидуальныхъ правъ. Декларація 1789 г., какъ и предшествующія ей американскія, признавали такимъ устройство, основанное на принципѣ народнаго суверенитета: гражданинъ бываетъ истинно свободенъ лишь тогда, когда власть исходитъ отъ всего народа. Здѣсь ясно видна связь съ мыслью Руссо, что гражданинъ, повинуясь „общей волѣ", повинуется лишь самому себѣ. Но если отбросить эту софистическую аргументацію и просто признать, что власть, зависящая отъ всего народа, обезпечиваетъ каждому сочлену націи наиболѣе благопріятныя условія его индивидуальной жизни, то можно было-бы ожидать, что въ странахъ съ октроированнымъ государственнымъ порядкомъ, гдѣ политическое самоопредѣленіе гражданъ поставлено въ сравнительно тѣсные предѣлы, — сами личныя права ихъ менѣе широки и хуже обезпечены. Если мы возьмемъ группу странъ съ наиболѣе типичнымъ октроированнымъ правомъ, — германскія государства, то здѣсь дѣйствительно свобода и собраній, и союзовъ, и печати — подвергается существеннымъ ограниченіямъ; но это вытекаетъ не изъ самого признака октроированности, а изъ того, что обыкновенно при немъ бюрократія пользуется болѣе широкой безотвѣтственностью. Фактическая безотвѣтственность министровъ, столь типичная, напримѣръ, для Пруссіи, представляетъ самую темную сторону нѣмецкаго конституціонализма. Но и формальная отвѣтственность, какъ и формальное провозглашеніе принципа народнаго суверенитета, совер-

---

[1]) Юридически можно ставить вопросъ о самостоятельности этого права или объ его производномъ характерѣ, при чемъ оно является лишь рефлексомъ объективнаго права. Второй взглядъ, весьма распространеный среди нѣмецкихъ юристовъ, нашелъ себѣ типичныхъ выразителей въ Лабандѣ (Staatsrecht des deutschen Reiches, I B., 308 S.) и Борнгакѣ (Das preussische Staatsrecht, I B., 268 S.). См. возраженія Іеллинека: System der subjechiven Rechte, 63 S. Построеніе, во многомъ родственное нѣмецкимъ юристамъ, противникамъ самостоятельнаго субъективнаго публичнаго права, далъ англійскій юристъ Остинъ въ своихъ Lectures on Jurisprudence (1832).

шенно недостаточны, если въ самомъ населеніи не создалось глубокихъ навыковъ защищать свои индивидуальныя права, глубокихъ потребностей осуществлять ихъ. Французская третья республика, несомнѣнно, основана на принципѣ народнаго суверенитета, однако она въ борьбѣ съ клерикалами не стѣснялась постоянно нарушать и неприкосновенность личности, и свободу совѣсти, пользоваться исключительными законами и пріемами борьбы, которые при поворотѣ колеса политической судьбы опять могутъ быть направлены противъ новыхъ „внутреннихъ враговъ". Румынія, вписавшая въ свою конституцію принципъ народнаго суверенитета, подавала примѣръ варварскаго обращенія съ евреями. А въ системѣ Кальгуна послѣдовательно и широко признанный народный суверенитетъ мирно уживался съ узаконеннымъ рабствомъ.

Декларація 1789 г. указываетъ еще на одно условіе, безъ котораго нѣтъ защиты для естественныхъ правъ,—это раздѣленіе властей. На первый взглядъ такая связь кажется ошибочной. Современная Англія представляетъ примѣръ парламентскаго верховенства: исполнительная власть и суды дѣйствуютъ лишь въ предѣлахъ, установленныхъ для нихъ,—и тѣмъ не менѣе здѣсь эти права охраняются безусловно лучше, чѣмъ гдѣ-либо въ Европѣ. Отчего это происходитъ? Просто отъ того, что формальный суверенитетъ парламента на дѣлѣ ограничивается глубокими навыками, присущими націи, что онъ не исчерпываетъ, такъ сказать, всѣхъ возможностей своей власти, что за нимъ стоитъ вліятельное мнѣніе избирателей съ прирожденнымъ отвращеніемъ къ вмѣшательству государственной власти въ извѣстныя стороны жизни. Противоположный характеръ представлялъ суверенитетъ французскаго конвента. Декларація правъ подчеркиваетъ ту несомнѣнную политическую истину, что сосредоточеніе власти въ однѣхъ рукахъ обыкновенноно сопровождается неблагопріятными послѣдствіями для гражданской свободы.

Многимъ въ настоящее время подобное пониманіе представляется „буржуазнымъ"; ссылаясь на существующую политическую практику, они доказываютъ, что раздѣленіе власти только замедляетъ ходъ прогрессивнаго законодательства на благо народа: для соціальной работы крупнаго масштаба нужны, дескать, единство и сила власти, а не ея дробленіе. Развивая эту

мысль, мы неизбѣжно придемъ къ выводу, что наиболѣе цѣлесообразнымъ орудіемъ для достиженія великихъ соціальныхъ цѣлей является диктатура лица или учрежденія. Но диктатура и естественныя права, очевидно, весьма трудно примиримы, и задача противниковъ буржуазнаго государственнаго права состоитъ въ созданіи такого плана государственной организаціи, въ которомъ возможность безпрепятственнаго и смѣлаго соціальнаго творчества шла бы рядомъ съ неприкосновенностью индивидуальнаго права. Очень соблазнительно въ нѣкоторые моменты исторіи довѣриться демократическому цезаризму, но извѣстно, какъ дорого оплачивалось такое довѣріе.

Обращаясь къ отдѣльнымъ правамъ индивидуума мы прежде всего, естественно, подходимъ къ неприкосновенности личности. Это наиболѣе элементарное право, безъ котораго не могутъ быть обезпечены никакія другія права; отрицаніе его является какъ-бы отрицаніемъ законнаго управленія вообще. Право это выражается въ разнообразныхъ формахъ, — свободѣ отъ незаконнаго задержанія, неприкосновенности домашняго очага, свободѣ передвиженія. Въ Англіи неприкосновенность признана для „свободныхъ людей“ уже въ началѣ 13 в. въ великой хартіи вольностей [1]). На континентѣ Европы административный произволъ — если даже не восходить къ lettre de cachet дореволюціонной Франціи—процвѣталъ еще въ 19 в.; онъ широко примѣнялся въ Австріи, Пруссіи, второстепенныхъ нѣмецкихъ государствахъ, Италіи, Испаніи. Введеніе конституціоннаго порядка всюду сопровождалось оффиціальнымъ отреченіемъ отъ этой системы, но на дѣлѣ оно исполнялось далеко не одинаково. Дѣло въ томъ, что если неприкосновенность личности составляетъ ея элементарнѣйшее право, то интересы государственнаго самосохраненія, правильно или ложно понимаемые, могутъ въ извѣстные критическіе моменты побуждать къ ограниченію ея, и если опредѣленіе этихъ моментовъ зависитъ отъ благоусмотрѣнія власти, то она можетъ весьма широко пользоваться этой возможностью.

---

[1]) „Ни одинъ свободный человѣкъ не можетъ быть ни взятъ подъ стражу и заключенъ, ни лишенъ какимъ-бы то ни было образомъ свободы, ни изгнанъ иначе, какъ въ силу законнаго приговора равныхъ ему судей и по законамъ страны“.

У нея всегда будетъ искушеніе управлять тѣмъ упрощеннымъ способомъ, который представляютъ всякія военныя положенія, усиленная охрана и т. п.; она идетъ въ этомъ случаѣ, такъ сказать, по линіи наименьшаго сопротивленія. Еще Кавуръ говорилъ, что съ помощью военнаго положенія можетъ управлять страной всякій глупецъ.

Всѣ европейскія конституціи гарантируютъ личную неприкосновенность гражданина, но соблюденіе этихъ гарантій тѣсно связано съ тѣмъ, насколько затруднительно для правительства примѣненіе чрезвычайныхъ мѣръ. Въ Австріи, напримѣръ, министерство весьма свободно можетъ провозгласить исключительное положеніе (Ausnahme-Zustand), причемъ рейхсратъ, однако, можетъ не утвердить его; во Франціи исполнительная власть тоже имѣетъ право объявить большое или малое осадное положеніе (ètat de siège), но она подлежитъ отвѣтственности передъ палатами. Въ Англіи не существуетъ вообще закона объ осадномъ положеніи, подобнаго французскому; такъ называемый „Habeas corpus act“ можетъ быть пріостановленъ лишь парламентскимъ постановленіемъ, — при чемъ такая пріостановка вовсе не сопровождается отмѣной конституціонныхъ гарантій, не устраняетъ отвѣтственности дѣйствующихъ при ней властей; она должна быть снята парламентскимъ актомъ „сложенія отвѣтственности“ (Act of indemnity). Система эта вообще въ высшей степени дѣйствительнымъ образомъ обезпечивается денежной и личной отвѣтственностью должностныхъ лицъ [1]). Надо, впрочемъ, сознаться, что отвращеніе къ исключительнымъ законамъ, свойственное въ настоящее время англичанамъ, далеко не руководило ихъ ни въ Ирландіи, ни въ колоніяхъ [2]).

Нѣкоторыя конституціи, какъ бельгійская, содержащая въ своемъ текстѣ обезпеченіе индивидуальной неприкосновенности, оговариваютъ, что ни въ цѣломъ, ни въ частяхъ

---

[1]) Дайси, с. 310 и с. 627.

[2]) Мы говоримъ въ настоящее время,—ибо и въ исторіи Англіи бывали эпохи, когда обильно примѣнялись исключительные законы (напримѣръ, періодъ 1816—1820 гг.). Но уже въ разгарѣ чартистскаго движенія лордъ Россель на требованіе консерваторовъ подавить это движеніе исключительными мѣрами отвѣчалъ ссылкой на господство общей свободы собраній и слова.

конституція не можетъ быть пріостановлена [1]), что не исключаетъ, однако, и здѣсь на практикѣ принятія мѣръ для охраны общественнаго порядка, которыя трудно признать вполнѣ конституціонными. И здѣсь главный вопросъ сводится къ судебнымъ гарантіямъ неприкосновенности личности, къ организаціи отвѣтственности власти за нарушенія этой неприкосновенности, — и въ особенности къ оцѣнкѣ, которую даетъ своему праву само населеніе.

Борьба за религіозную свободу, какъ мы видѣли, оказала огромное вліяніе на самую идею „естественныхъ правъ“ человѣка и гражданина. Съ великимъ трудомъ новое государство заняло позицію религіознаго нейтралитета: слишкомъ сложны были его отношенія съ церковью, и слишкомъ глубоки были традиціи нетерпимости у этой послѣдней. Католическая церковь устами Пія IX еще въ 1864 г. въ его знаменитой энцикликѣ и въ силлабусѣ провозгласила неправильность и грѣховность такого нейтралитета государства. Впрочемъ, и протестантскія исповѣданія показали не больше терпимости: достаточно вспомнить хотя бы объ ожесточенномъ противодѣйствіи уравненію правъ лицъ всѣхъ исповѣданій, которое оказывала лютеранская церковь въ Швеціи, о борьбѣ за эмансипацію католиковъ въ Англіи, достигнутую лишь въ 1829 г. Тѣмъ не менѣе конституціонныя государства всюду провозгласили начала религіознаго равенства, — конечно, осуществленіе его бываетъ весьма различнымъ. Такъ, испанская и португальская конституціи, признавая католическую религію государственной, не допускаютъ внѣшнихъ религіозныхъ церемоній другихъ исповѣданій [2]). Итальянская конституція, основанная на сардинскомъ статутѣ 1848 г., точно также признаетъ католическую церковь государственной; но осложненія, возникшія вслѣдствіе занятія Рима, разрывъ съ оффиціальнымъ католическимъ міромъ весьма облегчили здѣсь установленіе системы религіознаго нейтралитета [3]). Австрійская конституція провозглашаетъ полную свободу совѣсти и культа, но дѣйствующіе австрійскіе законы предоставляютъ привиллегиро-

---

[1]) Бельгійская конст, 1831 г., § 130.

[2]) Испанская к. 1876 г., § 11; португальская 1826 г., § 6.

[3]) § 1.

ванное положеніе католической церкви, требуютъ, напримѣръ, особыхъ знаковъ почтенія къ ней [1]). То же мы видимъ и за предѣлами католическаго міра: датская конституція признаетъ государственной религіей лютеранство, сербская и греческая — православіе, при чемъ греческая даже запрещаетъ другимъ исповѣданіямъ всякій прозелитизмъ [2]). Наконецъ, нельзя пройти молчаніемъ англійскую „высокую церковь“ (high church), хотя въ настоящее время ея привилегіи чисто имущественныя.

Съ другой стороны, мы находимъ во многихъ конституціяхъ извѣстныя ограниченія правъ опредѣленныхъ исповѣданій, — преимущественно католическаго: слѣды ожесточенной борьбы католической церкви со свѣтской властью остаются надолго, и государство не считаетъ себя въ безопасности отъ ея посягательствъ безъ помощи спеціальныхъ законовъ. Такъ, швейцарская конституція формально запрещаетъ пребываніе въ странѣ іезуитамъ, запрещаетъ также основаніе новыхъ религіозныхъ орденовъ и возстановленіе старыхъ, закрытыхъ (§§ 51—52); мексиканскій органическій законъ 1873 г., хотя и провозглашаетъ отдѣленіе церкви отъ государства и ея самостоятельность, но запрещаетъ всѣ монашескіе ордена. Антиклерикальная политика часто идетъ, несомнѣнно, дальше потребностей государственной самозащиты и пріобрѣтаетъ много чертъ нетерпимости, свойственной положительнымъ вѣроисповѣданіямъ. Несомнѣнно также, осуществленіе полной свободы совѣсти и государственнаго нейтралитета требуетъ отдѣленія церкви и государства, при чемъ всѣ гражданскія отношенія, въ которыхъ до сихъ поръ принимала участіе церковь — какъ регистрація рожденій, заключеніе браковъ и т. п., — становятся чисто свѣтскими, а съ другой стороны, церковь получаетъ полную самостоятельность. Такое положеніе мы находимъ въ Соединенныхъ Штатахъ, Бразиліи и т. д., и оно не отразилось неблагопріятно на религіозной жизни странъ. Въ настоящее время къ этому режиму перешла и Францiя; но едва ли

[1]) Срав. законъ 21 дек. 1867 г. объ основныхъ правахъ гражданъ (§§ 14—16) и законы 1868 г. и 1874 о положеніи исповѣданій въ имперіи.

[2]) Конституція 1864 г. § 1: „Господствующей религіей въ Греціи является религія православной, восточно-христіанской церкви. Всякая другая признанная религія пользуется терпимостью, свободное отправленіе ея культа охраняется закономъ, но прозелитизмъ воспрещается, какъ и всякія дѣйствія, направленныя къ ущербу религіи“.

при остротѣ конфликта и при аггрессивномъ характерѣ, присущемъ какъ французскому католицизму, такъ и антиклерикализму, это формальное отдѣленіе церкви и государства, осуществленное закономъ 1905 г., скоро установитъ дѣйствительный миръ и терпимость; однако нельзя отрицать, что это все таки большой шагъ впередъ, при которомъ демократическая республика, вѣроятно, рѣже будетъ впадать въ искушеніе нарушать естественныя права человѣка и гражданина.

Свобода слова и печати точно также гарантируются всѣми конституціями: онѣ устанавливаютъ лишь судебную отвѣтственность за написанное. И здѣсь особенно поучительно сравнить различіе англійскаго и континентальнаго развитія. Въ Англіи, какъ выражается Дайси, цензура не столько уничтожена, сколько сама собой прекратилась уже въ 1695 г.— вмѣстѣ съ уничтоженіемъ привилегій той гильдіи книгопродавцевъ—Company of Stationers,—которая одна пользовалась правомъ печатать. Цензура отмѣняется не въ силу уваженія къ свободѣ человѣческаго слова, столь краснорѣчиво защищаемой Мильтономъ въ его Ареопагитикѣ: цензура отмѣняется потому, что она „даетъ возможность обществу книгопродавцевъ вымогать деньги у издателей, даетъ право агентамъ правительства дѣлать домашніе обыски въ силу общихъ приказовъ о задержаніи, потому, что ограничиваетъ иностранную книжную торговлю лондонскимъ портомъ, задерживаетъ цѣнные грузы книгъ въ таможняхъ такъ долго, что онѣ покрываются плѣсенью“. Свобода печати разсматривается здѣсь, какъ частное право: законодатель, усвоивъ этотъ взглядъ, не считаетъ нужнымъ посвящать ей слишкомъ много вниманія. Это не исключаетъ весьма реальной отвѣтственности англійской печати передъ мѣстнымъ судомъ присяжныхъ, который, въ концѣ концовъ, опредѣляетъ, что является законной критикой, и что нарушаетъ законъ, отвѣтственности, связанной съ господствовавшей въ Англіи системой залоговъ, обезпечавшихъ уплату возложеннаго штрафа.

Французская декларація правъ 1789 г. признаетъ, что свободный обмѣнъ мыслей и мнѣній есть одно изъ самыхъ неотъемлемыхъ правъ человѣка: всякій гражданинъ можетъ говорить, писать и читать свободно, отвѣчая лишь за злоупотребленія этой свободой въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ

закономъ. Провозглашеніе цѣнности этого права не помѣшало, однако, цѣлому ряду всевозможныхъ ограниченій—какъ общихъ, такъ и спеціальныхъ, относительно періодическихъ изданій. Особенно характеренъ въ этомъ отношеніи законъ о печати 1822 г., изданный въ эпоху господства ультра-роялистовъ: правительство получило возможность преслѣдовать не за опредѣленныя преступленія, совершенныя въ газетныхъ статьяхъ, а за общій духъ проявляющійся въ рядѣ статей, каждая изъ которыхъ сама по себѣ не могла бы служить поводомъ для привлеченія изданія къ отвѣтственности. Отношеніе къ печати въ эпохи первой и второй имперіи возвращалось къ традиціямъ и пріемамъ стараго порядка. Государство все время смотрѣло на печать преимущественно съ точки зрѣнія тѣхъ неудобствъ, которыя она можетъ доставить власти: только третья республика выполнила обѣщаніе деклараціи правъ 1789 года и создала въ 1881 г. соотвѣтствующій законъ.

И эта точка зрѣнія перешла въ практику большинства конституціонныхъ странъ западной Европы, несмотря на провозглашеніе свободы печати. Въ Австріи, напримѣръ, конституціонный законъ гарантируетъ отсутствіе цензуры, концессіонной системы, и все таки остаются залоги, посылка номеровъ газеты въ полицію, право власти изъять изъ обращенія произведеніе печати, при чемъ, однако, такое изъятіе должно быть утверждено судомъ и т. п.; въ Италіи первый экземпляръ всякаго напечатаннаго произведенія также посылается въ мѣстную претуру; много ограниченій установлено также германскимъ закономъ 1874 г. Судебная отвѣтственность авторовъ можетъ быть организована такимъ образомъ, что отъ провозглашенной свободы печати останется весьма мало, ибо самое опредѣленіе признаковъ преступленія печати открываетъ просторъ широкому произволу. Извѣстно, какое чрезвычайно растяжимое примѣненіе даютъ въ Германіи закону объ оскорбленіи императора; здѣсь не всегда оказывается дѣйствительной и самая существенная изъ гарантій,—отвѣтственность передъ судомъ присяжныхъ [1]. Печать слишкомъ могущественное средство политической борьбы,

---

[1] Въ Венгріи, гдѣ вообще нѣтъ суда присяжныхъ, онъ установленъ для процессовъ о печати.

чтобы власть могла смотрѣть на нее безпристрастно, и правительство всегда бываетъ склонно давать самое широкое примѣненіе имѣющимся у него средствамъ воздѣйствія противъ распространенія нежелательныхъ для него мыслей и настроеній; удерживать его можетъ, наряду съ политической отвѣтственностью и правильно поставленной судебной защитой, лишь отвѣтственность передъ общественнымъ мнѣніемъ, цѣнящимъ свободу прессы независимо отъ ея политическаго направленія и готовымъ ее защищать.

Третья форма свободы, о которой умолчала французская декларація 1789 г., — это свобода собраній и союзовъ. Пропускъ деклараціи понятенъ: красной нитью черезъ все революціонное законодательство проходитъ страхъ передъ „корпоративнымъ духомъ" (seprit de corps). Здѣсь это законодательство вполнѣ примыкаетъ къ Руссо, въ глазахъ котораго „для полнаго проявленія общей воли важно, чтобы не было частныхъ союзовъ въ государствѣ, и чтобы каждый гражданинъ голосовалъ, слѣдуя лишь своимъ убѣжденіямъ"[1]). Позднѣйшія деклараціи восполняютъ этотъ пробѣлъ. Такъ, бельгійская конституція признаетъ за гражданами право „собираться мирно и безъ оружія, сообразуясь съ законами, регулирующими это право, не испрашивая, однако, предварительнаго разрѣшенія. Это постановленіе не относится къ собраніямъ на открытомъ воздухѣ, которыя остаются всецѣло подчиненными полицейскимъ законамъ. — Бельгійцы имѣютъ право соединяться въ ассоціаціи, и это право не можетъ быть ограничено никакими предупредительными мѣрами"[2]). Подобныя постановленія повторяются во многихъ конституціяхъ, но со слѣдующими существенными оговорками: собранія на открытомъ воздухѣ иногда по тексту самой конституціи подлежатъ предварительному разрѣшенію властей[3]); что касается ассоціацій, то ихъ свобода весьма существенно ограничивается особымъ законодательствомъ, которое ее регулируетъ и которое предусматривается самой конституціей[4]).

---

1) Contrat social, II, 3.

2) §§ 20—21. Срав. итал. кон., § 32.

3) Напр., прусская, § 29.

4) Напр., австрійскимъ органическимъ закономъ 21 дек. 1867 г. § 12. Итальянскій статутъ совершенно умалчиваетъ о правѣ ассоціацій, которое

Англія и эти права разсматриваетъ съ точки зрѣнія частно-правовой: она допускаетъ всѣ собранія (въ томъ числѣ и на открытомъ воздухѣ) и всѣ союзы, лишь бы они не нарушали общественной тишины и безопасности. Опредѣленіе, гдѣ начинается это нарушеніе, всецѣло принадлежитъ суду. Полиція здѣсь не имѣетъ никакого права вмѣшиваться: ея дѣло — лишь охрана внѣшняго порядка. Для свободомыслящаго англичанина запретительные французскіе законы противъ католическихъ конгрегацій представляются мало понятными и мало симпатичными [1]).

Но Англія и здѣсь стоитъ особнякомъ. Недовѣріе къ принципу ассоціаціи сохраняется во Франціи въ теченіе всего 19 вѣка: правительства, смѣнявшія другъ друга, въ равной степени опасались ассоціацій, какъ возможнаго оружія противъ себя. 291—294 статьи наполеоновскаго Code penal карали всякій союзъ, въ который входитъ болѣе 20 человѣкъ, если онъ устроенъ безъ разрѣшенія властей; эти ограниченія то отмѣнялись, то снова вводились. Лишь недавній законъ 1901 г. гарантируетъ, по крайней мѣрѣ, для свѣтскихъ ассоціацій сравнительно широкую свободу, — но всѣ правительственныя традиціи во Франціи въ высшей степени неблагопріятны для такой свободы. Въ Германіи подобныхъ традицій не сложилось, но тамъ мы обыкновенно находимъ со стороны правительства ревнивую охрану своей власти отъ всякихъ дальнѣйшихъ уступокъ въ пользу народнаго представительства,—а свобода политическихъ ассоціацій есть, несомнѣнно, могущественное средство усилить это представительство. Характерно, что германская имперская конституція вообще не устанавливаетъ принципа свободы ассоціацій, хотя и отмѣчаетъ, что законодательное упорядоченіе ассоціацій принадлежитъ къ компетенціи имперіи,

---

регулируется закономъ 1879 г., въ общемъ дающимъ дѣйствительную свободу. Прусская конституція, устанавливая право образовывать ассоціаціи для цѣлей, не противныхъ закону, выдѣляетъ отсюда политическія ассоціаціи, которыя могутъ подлежать временному запрещенію и ограниченію. Испанская конституція 1876 г. (§ 13) лаконически говоритъ лишь о „правѣ“ составлять союзы для временныхъ цѣлей.

[1]) Блестящую характеристику того, черезъ какія препятствія прошло современное англійское право собраній, можно найти въ книгѣ Джефсона—„Платформа, ея возникновеніе развитіе“.

а не отдѣльныхъ государствъ (II, Art. 4, 16). Особенно ограничена свобода политическихъ союзовъ въ Австріи; они подвергаются мелочной регламентаціи: — имъ, напримѣръ, запрещено открывать филіальныя отдѣленія, вступать во взаимныя соглашенія, имѣть въ бюро менѣе 5 и болѣе 10 человѣкъ.

Свобода собраній и союзовъ находится также въ тѣснѣйшей связи съ тѣмъ, насколько легко или трудно для даннаго правительства пріостановить конституціонныя гарантіи, ввести военное положеніе, получить исключительныя полномочія, при которыхъ эта свобода всегда весьма ограничивается. Не менѣе важно и то, насколько глубоко проникла въ населеніе потребность имѣть общеніе другъ съ другомъ, образовывать ассоціаціи, насколько эти послѣднія стали уже элементами національной жизни [1]. Такая потребность особенно сильно выражена въ Англіи, Америкѣ и другихъ англо-саксонскихъ государствахъ. Ростъ этой потребности въ націи необходимъ для всякаго культурнаго и жизнеспособнаго государства, ибо національная энергія и предпріимчивость могутъ всего легче проявляться въ ассоціаціяхъ, создаваемыхъ для разныхъ матеріальныхъ и культурныхъ цѣлей; даже съ точки зрѣнія успѣха въ международной борьбѣ требуется привычка дѣйствовать въ нихъ, требуется широкая свобода ихъ. Наконецъ, свобода союзовъ есть, повидимому, единственная почва, на которой могли бы примириться все растущія требованія государства, которыя оно предъявляетъ къ индивидууму, и все растущее у послѣдняго сознаніе своихъ правъ; она устраняетъ беззащитность отдѣльнаго гражданина передъ лицомъ всемогущаго государства.

Мы указали на главныя формы „необходимыхъ свободъ“, предоставленныхъ въ современномъ конституціонномъ государствѣ въ болѣе или менѣе полной мѣрѣ члену государственнаго союза. Въ текстахъ декларацій и конституцій мы встрѣчаемся съ нѣкоторыми другими видами ихъ. Сюда прежде всего относится свобода петицій. Право это нѣкогда было драгоцѣннымъ: — оно въ зачаточной формѣ

[1]) Въ работѣ французскаго публициста и историка литературы Фагэ „Le liberalisme“ сдѣлана интересная попытка вывести свободу союзовъ изъ свободы правильно повторяющихся собраній.

давало обществу извѣстное вліяніе на законодательство и управленіе, — у англійской палаты общинъ 13 и 14 вв. было въ рукахъ лишь такое право законодательныхъ петицій [1]); но теперь, при наличности, съ одной стороны, правильнаго представительства, а съ другой,—свободы прессы, собраній, союзовъ, оно въ значительной степени потеряло свое значеніе. Его нельзя смѣшивать по политическому вѣсу съ правомъ законодательной иниціативы, ибо петиція, поданная исполнительной власти и парламенту, ни къ чему ихъ не обязываетъ,—не обязываетъ даже къ обсужденію вопросовъ, указанныхъ въ петиціи. Достаточно указать на петиціи чартистовъ съ милліонами подписей, которыя отказывалась разсматривать палата общинъ, и на петиціи съ требованіемъ избирательной реформы, обращенныя въ эпоху іюльской монархіи къ французской палатѣ депутатовъ. Замѣтимъ при этомъ, что конституціи, даже весьма либеральныя, существенно ограничиваютъ право коллективныхъ петицій, предоставляя его лишь закономъ установленнымъ организаціямъ [2]).

Свобода національнаго языка, гарантированная въ бель-

---

[1]) Еще въ 17 в., въ статутѣ 13 Карла II, вводилось важное ограниченіе права петиціи: если онѣ касались измѣненій въ устройствѣ церкви и государства и подписаны болѣе, чѣмъ 20 лицами, ихъ запрещалось подавать королю или парламенту безъ утвержденія тремя мировыми судьями или присяжными.

[2]) Нидерландская конституція (Gronwet 1887, § 8) предусматриваетъ при этомъ, что признанныя закономъ корпораціи не могутъ подавать петицій по вопросамъ, выходящимъ за предѣлы ихъ вѣдѣнія. Прусская и австрійская конституціи вообще запрещаютъ частнымъ лицамъ подачу коллективныхъ петицій. Французскій законъ 1879 г. запрещаетъ лишь представлять петиціи палатамъ лично, — очевидно, изъ страха, давленія, которое могли бы оказать толпы революціонеровъ, и даже насилій съ ихъ стороны. Итальянскій статутъ вводитъ подобное же ограниченіе; подавать петиціи вообще могутъ лишь совершеннолѣтніе, а коллективныя допускается лишь отъ признаныхъ закономъ организацій (§§ 57—58; характерно, что эти параграфы относятся не къ главѣ о правахъ гражданъ, а къ Disposizioni communi alle due camere). Испанская конституція 1876 г., напротивъ, узаконяетъ право коллективныхъ петицій и для частныхъ лицъ (§ 13—исключаются лишь военные). Замѣтимъ, что согласно нашему новому положенію о государственномъ совѣтѣ 20 февраля 1906 г. (II, 19), а также о государственной думѣ (того же числа—61) воспрещается подача какихъ бы то ни было петицій въ оба эти учрежденія.

гійской и австрійской конституціяхъ, поскольку рѣчь идетъ объ употребленіи его не въ частной жизни, а въ учрежденіяхъ и школахъ, не можетъ уже считаться чисто индувидуальнымъ правомъ: субъектомъ его является извѣстная племенная группа,—и осуществленіе этого права зависитъ отъ весьма сложныхъ условій,—напр., культурной высоты даннаго языка и т. п. [1]).

Свобода науки и ея преподаванія, установленная въ австрійской и прусской конституціяхъ, есть, безспорно, одинъ изъ важнѣйшихъ, необходимѣйшихъ и драгоцѣннѣйшихъ видовъ свободы; но она отчасти заключается въ свободѣ слова и собраній, а отчасти связана съ учебной организацией страны, опредѣляющей права и предѣлы государственнаго контроля относительно школъ. Въ настоящее время въ Европѣ нѣтъ страны, гдѣ было бы, такъ сказать, полное отдѣленіе школы отъ государства, полное предоставленіе школы частному почину и частному руководству [2]).

---

[1]) Бельгійская конституція, § 23: „Пользованіе языками, употребляемыми въ Бельгіи, предоставляется усмотрѣнію каждаго; оно можетъ быть регулировано закономъ только для опредѣленныхъ государственныхъ актовъ и для судебныхъ процессовъ". Ср. австрійскій законъ объ общихъ правахъ гражданъ (Staatsgesetz über die allgemeine Rechte) 21 декабря 1867 года § 19: „Всѣ народности государства равноправны, и каждая народность имѣетъ неотъемлемое право на сохраненіе и развитіе (auf Wahrung und Pflege) своей національности и своего языка. Государство признаетъ равноправность всѣхъ мѣстныхъ языковъ въ школахъ, въ оффиціальныхъ учрежденіяхъ и въ общественной жизни (in Schule, Amt und öffentlichem Leben). Въ земляхъ, гдѣ имѣется нѣсколько народностей, государственныя учебныя заведенія должны быть устроены такъ чтобы принадлежащіе къ каждой изъ этихъ народностей, не будучи вынуждаемы къ изученію второго мѣстнаго языка, могли получать образованіе на своемъ родномъ языкѣ". Объ Австріи см. превосходныя страницы у Гумпловича: Das Recht der Nationalitäten und Sprachen im Oesterreich-Ungarn. 273 S. и слѣд. Съ клерикальной точки зрѣнія ср. Frind, Das sprachliche und sprachlichnationale Recht.

[2]) Въ этомъ отношеніи интересенъ декретъ испанскаго республиканскаго правительства 1868 г.; тамъ въ основу ставилось положеніе, что идеаломъ должно служить уничтоженіе всякаго государственнаго образованія, и что этотъ идеалъ можно осуществить въ ближайшемъ будущемъ: все должно быть предоставлено самодѣятельности общинъ и частныхъ лицъ. Послѣдній законъ 1902 г. о народномъ образованіи въ Англіи показываетъ, что, несмотря на всѣ мѣстныя традиціи свободы преподаванія и господства въ немъ частной инціативы, и здѣсь роль

Неоднократно указывали, что декларація правъ не должна ограничиваться лишь этими отрицательными, такъ сказать, принципами, ставящими предѣлы государственному вмѣшательству; членъ государственнаго союза имѣетъ естественное право не только на необходимую свободу, но и на положительное удовлетвореніе его потребностей государствомъ. Нельзя не сказать, что идея естественнаго права человѣка и гражданина можетъ обосновывать въ своихъ выводахъ цѣлый рядъ обязанностей государства передъ гражданиномъ,— обязанность заботиться, чтобы онъ не погибъ въ борьбѣ за существованіе, а напротивъ, имѣлъ достойныя условія человѣческой жизни. Это постулатъ соціальной морали, и онъ въ зачаточной формѣ осуществляется современнымъ рабочимъ законодательствомъ, обязательнымъ обученіемъ и вообще всѣми мѣрами, направленными на защиту трудящихся массъ [1]; но хотя этотъ соціальный постулатъ вытекаетъ изъ идеи естественнаго права, трудно ставить его рядомъ съ такими правами, какъ свобода совѣсти, слова, собраній, союзовъ, которыя именно полагаютъ предѣлы государственному полновластію и потому осуществляются несравненно легче. Право на трудъ, напримѣръ, которое провозгласилъ конвентъ и вторая французская республика, требуетъ крайне сложной экономической организаціи и извѣстнаго уровня производительныхъ силъ страны, безъ чего такое провозглашеніе превращается въ благое пожеланіе. Несомнѣнно, многіе изъ принциповъ и програмныхъ пожеланій современнаго соціализма по духу родственны деклараціи правъ, но едва ли логично и практически полезно вводить ихъ именно сюда [2].

правительственнаго контроля увеличивается, и государственное вмѣшательство расширяется.

[1]) Въ своей книгѣ о справедливости (Justice) Спенсеръ сдѣлалъ попытку вывести изъ ея идеи различные виды соціальныхъ обязанностей государства, — напр., національзацію земли. У современныхъ соціалъ-демократовъ, при ихъ пренебреженіи къ идеямъ естественнаго права, часто совершенно нѣтъ пониманія глубокой программы соціальнаго и культурнаго возрожденія, implicite заключающейся въ деклараціи правъ. Ср. объ этомъ статьи С. Л. Франка и П. И. Новгородцева въ 1 и 3 номерахъ „Полярной Звѣзды“.

[2]) Очевидно, что свобода союзовъ включаетъ въ себѣ идею свободы и ненаказуемости стачекъ; послѣдняя есть тоже грань, противо-

Наконецъ, очевидно, декларацiи, возникающiя на различныхъ историческихъ почвахъ, ставятъ различные предѣлы правительственному всевластiю, сообразно съ тѣмъ, какiе конкретные интересы гражданина или опредѣленнаго класса наиболѣе страдали отъ этого всевластiя, и отсутствiе какихъ именно правъ было для нихъ особенно чувствительно. Такъ, австрiйская конституцiя 4 марта 1849 г. подъ влiянiемъ произведенной ликвидацiи крѣпостныхъ отношенiй ввела въ перечень основныхъ правъ гражданъ свободу отъ всякихъ подобныхъ отношенiй и свободу прiобрѣтенiя недвижимой собственности, — постановленiе, перешедшее и въ основной законъ о правахъ гражданъ 1867 г. (§ 7).

Такимъ образомъ, мы обозрѣли главное содержанiе такъ называемыхъ основныхъ правъ человѣка и гражданина. Всѣ они вписаны въ основные законы конституцiонныхъ государствъ въ весьма сходныхъ выраженiяхъ, но фактическое обезпеченiе ихъ далеко не вездѣ равно и одинаково. Главнымъ условiемъ такого обезпеченiя является прежде всего организацiя судебной защиты противъ случаевъ нарушенiя этихъ правъ. Далѣе слѣдуетъ политическая отвѣтственность высшихъ представителей власти—министровъ—передъ представителями народа за такiя правонарушенiя. Но все это оказывается вполнѣ дѣйствительнымъ лишь въ томъ случаѣ,

---

поставленная вмѣшательству государственной власти, за которой обыкновенно стоятъ могущественные интересы предпринимательскихъ элементовъ общества. Непризнанiе этой свободы вызывалось именно давленiемъ этихъ элементовъ, которые едва ли всегда вѣрно оцѣнивали собственныя выгоды.

Параграфъ французской декларацiи 1789 г., который говоритъ о неприкосновенности собственности и неотчуждаемости ея безъ вознагражденiя, устанавливаетъ принципъ, перешедшiй во всѣ конституцiи; въ настоящее время невозможно понимать его въ слишкомъ буквальномъ смыслѣ: современное государство по необходимости слишкомъ далеко ушло отъ концепцiи собственности, которую создало римское право,—отъ безусловнаго jus utendi et abutendi. Извѣстно, какъ съ точки зрѣнiя этого буквальнаго пониманiя принципа неприкосновенности собственности возражали противъ прогрессивнаго налога. Ему противорѣчитъ и все могущественное теченiе въ пользу соцiализацiи права, и запечатлѣвающiйся въ законодательствѣ ростъ политическаго вѣса трудящихся классовъ. Этотъ параграфъ декларацiи, очевидно, не лишаетъ государство ни права принудительнаго отчужденiя, ни соцiально-политическаго воздѣйствiя вообще на распредѣленiе собственности; онъ лишь исключаетъ произвольную конфискацiю.

если вся нація проникнута сознаніемъ важности этихъ индивидуальныхъ правъ, сознаніемъ великой опасности, происходящей отъ нарушенія ихъ государственной властью, и готовностью ихъ защищать. Страна Европы, гдѣ субъективныя публичныя права болѣе всего стали національнымъ неотчуждаемымъ достояніемъ, и гдѣ защита ихъ организована наиболѣе дѣйствительнымъ образомъ,—есть, безспорно, Англія,—и этой одной черты достаточно, чтобы объяснить намъ политическій ореолъ, который до сихъ поръ не утраченъ Англіей въ глазахъ континентальныхъ изслѣдователей и наблюдателей.

Мы разсмотрѣли общій характеръ распредѣленія власти въ современныхъ конституціонныхъ государствахч. Эти государства могутъ быть основаны на началахъ октроированнаго порядка или народнаго суверенитета; населеніе можетъ участвовать въ политической работѣ непосредственно или черезъ своихъ представителей; конституція страны можетъ быть гибкой, т. е. измѣняться въ томъ же порядкѣ, какъ и обыкновенные законы, или малоподвижной, при чемъ для ея измѣненія устанавливаются особыя сложныя условія; вся власть можетъ сосредоточиваться въ рукахъ центральнаго правительства, или быть раздѣлена между нимъ и мѣстными органами или несамостоятельными государствами, входящими въ федеративный союзъ; наконецъ, могутъ быть болѣе или менѣе признаны и обезпечены субъективныя публичныя права гражданъ, и соотвѣтственно ограничена правительственная власть.

Всѣ указанныя различія конституціонныхъ государствъ даютъ основы для особой классификаціи,—даютъ возможность расположить рядъ государствъ по тому, насколько сильно въ ихъ устройствѣ развито то или другое начало. Всюду получаются постепенности и переходы, и всюду политико-морфологическое разсмотрѣніе не сходится со строго юридическимъ, основаннымъ на точномъ разграниченіи фиксированныхъ понятій. Мы могли отмѣтить, что извѣстныя свойства политическихъ организацій часто встрѣчаются совмѣстно, напримѣръ, непосредственное участіе въ законодательствѣ обычно соединяется съ народно-суверённымъ характеромъ конституціи. Однако эти ряды признаковъ едва ли можно свести къ болѣе общимъ свойствамъ, изъ которыхъ вытекали бы

многообразныя различія политическихъ организацій, и едва ли мы можемъ въ настоящее время выйти изъ области довольно эмпирическихъ обобщеній.

Наша ближайшая задача сводится теперь къ тому, чтобы разсмотрѣть распредѣленіе власти между отдѣльными органами конституціоннаго государства. Немногіе вопросы вызвали такую обширную литературу, какъ вопросъ о раздѣленіи властей, немногія обобщенія политическаго опыта встрѣтили болѣе ожесточенные нападки и болѣе горячую защиту. Намъ и здѣсь нѣтъ никакой надобности становиться на юридическую почву. Несомнѣнно, власть въ государствѣ по своему источнику едина, но несомнѣнно и то, что она можетъ быть распредѣлена различно. Изучать это распредѣленіе мы можемъ двояко: по органамъ и по функціямъ. Оставаясь на почвѣ политической морфологіи мы, естественно, идемъ по первому пути. Классическая схема, данная Монтескье, по которой парламенту принадлежитъ власть законодательная, а правительству—власть исполнительная, отъ которой отдѣляется судебная,—даетъ весьма неточное представленіе о жизни конституціоннаго государства. Дѣятельность представительныхъ собраній отнюдь не исчерпывается законодательствомъ. Бэджготъ, напримѣръ, говоритъ, что въ работѣ англійскаго парламента законодательство занимаетъ совершенно второстепенное мѣсто. Дѣятельность правительства, конечно, также не исчерпывается исполненіемъ изданныхъ законовъ: оно направляетъ самую законодательную работу. Наконецъ, судъ есть, несомнѣнно, правительственный органъ.

Тѣмъ не менѣе мы можемъ принять эту традиціонную схему, считая ее лишь весьма приблизительно вѣрной, и изучать взаимное распредѣленіе власти между органами законодательными, исполнительными и судебными; во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ законъ все таки проходитъ черезъ народное представительство, онъ все таки примѣняется правительствомъ, и судебная власть пользуется извѣстной—большей или меньшей—самостоятельностью. Подробное изученіе различій въ организаціи и компетенціи этихъ учрежденій даетъ намъ возможность распредѣлить конституціонныя государства по новымъ типамъ и подготовить матеріалъ для ихъ раціональной классификаціи: — и здѣсь познаніе формъ есть необходимая ступень, подготовляющая къ познанію жизни, совершающейся въ этихъ формахъ.

Часть II.

1. Законодательная власть.

Основнымъ признакомъ конституціоннаго государства является наличность органа, состоящаго изъ народныхъ представителей и обладающаго въ той или другой мѣрѣ законодательной властью; именно въ этомъ органѣ преимущественно и совершается политическое самоопредѣленіе націи. Но, какъ мы уже указывали, границы, предоставленныя этому самоопредѣленію, могутъ быть весьма различны какъ по широтѣ правъ, данныхъ народному представительству, такъ и по распространенію ихъ на болѣе или менѣе широкія массы населенія. Такимъ образомъ, намъ необходимо разсмотрѣть, во-первыхъ, составъ законодательныхъ органовъ—какіе слои населенія они представляютъ—и во-вторыхъ, ихъ компетенцію: и здѣсь мы естественно увидимъ цѣлый рядъ постепенностей. Нѣтъ вопроса, болѣе важнаго для сужденія о томъ, насколько данное государство осуществляетъ идею конституціоннаго порядка.

А. Организація народнаго представительства.

Избирательное право.

Вопросъ, какія части націи призываются къ политическому самоопредѣленію въ лицѣ своихъ представителей, — сводится къ вопросу, кому принадлежитъ избирательное право.

Мы говоримъ объ избирательномъ правѣ, но этимъ выраженіемъ не предрѣшается его характеръ. Юридическая наука и политическая практика выставили два на первый взглядъ противоположныя пониманія избирательнаго права: есть ли это, дѣйствительно, право избирателя, или это лишь извѣстная функція, которая поручаетъ ему государство? Въ настоящее время представители науки государственнаго права, въ

общемъ, склоняются къ отвѣту второго рода [1]); они указываютъ, что лишь съ этой точки зрѣнія объясняются извѣстныя ограниченія права вотума, объясняется и принципъ, что всякій представитель является представителемъ не только своего округа, но и всей страны, что, наконецъ, избиратели не могутъ давать никакого обязательнаго мандата, а также не могутъ ранѣе назначеннаго срока лишить депутата полномочій. Мы уже видѣли, что здѣсь лежитъ главное отличіе представительной и непосредственной демократіей, и что существуетъ извѣстная тенденція переносить въ рамки первой такіе институты, какъ обязательный мандатъ, право досрочнаго отозванія депутата и т. п.; тѣмъ не менѣе, въ общемъ, классическій, такъ сказать, типъ конституціоннаго государства, несомнѣнно, основанъ на всѣхъ этихъ признакахъ, которые указываются защитниками пониманія избирательнаго права, какъ политической функціи. Среди нѣмецкихъ юристовъ, опасающихся даже призрака народнаго суверинитета, проводится взглядъ, что избирательное право есть простой рефлексъ конституціоннаго, что отъ государственной власти всецѣло зависитъ составить законодательный органъ тѣмъ или другимъ способомъ, и что если, напримѣръ, введено всеобщее избирательное право, то оно основано отнюдь не на какомъ то правѣ націи, а на признаніи подобнаго способа образованія законодательнаго органа наиболѣе цѣлесообразнымъ. Эту точку зрѣнія особенно ярко выдвинулъ Лабандъ [2]).

Наша задача состоитъ не въ томъ, чтобы юридически конструировать право избранія, а въ томъ, чтобы опредѣлить реально-политическій характеръ этого акта. Несомнѣнно, самимъ избирателемъ онъ разсматривается, какъ его право или, лучше сказать, какъ гарантія его правъ и интересовъ. Если бы здѣсь дѣло шло только о техникѣ, такъ сказать, представительныхъ учрежденій, то совершенно непонятна была-бы та ожесточенная борьба, которая велась и ведется вездѣ за расширеніе избирательнаго права, то чувство политической несправедливости, которое постоянно поднимается въ слояхъ, лишенныхъ этого права. Государство не пользуется избирателями, какъ слѣпыми орудіями, оно не

---

[1]) Весьма полное сопоставленіе взглядовъ см. у Duguit, Etudes de droit public, v. II, ch. La Nation.

[2]) Das Staatsrecht. I B., 133 S.

накладываетъ на нихъ повинности вотировать, — въ огромномъ большинствѣ конституціонныхъ государствъ нѣтъ обязательнаго вотума.

Напротивъ, часто противопоставляютъ всеобщее избирательное право и всеобщую воинскую повинность: гражданинъ выполняетъ свой долгъ защищать кровью очечество и за это получаетъ участіе въ направленіи жизни государства. Очевидно, въ актѣ избранія соединяется и осуществленіе нѣкотораго личнаго права, и выполненіе нѣкоторой общественной обязанности.

Основной характеръ историческихъ измѣненій избирательнаго права для насъ не можетъ подлежать сомнѣнію: это ходъ постепеннаго расширенія. Современное конституціонное государство тяготѣетъ къ всеобщему избирательному праву, какъ къ предѣлу развитія; вопросъ о немъ всюду поставленъ на очередь. Но для того, чтобы понять эту естественную эволюцію, намъ необходимо остановиться на различныхъ разновидностяхъ ограниченнаго избирательнаго права, которыя отчасти уже отошли въ прошлое, а отчасти еще сохраняются въ настоящемъ.

Формой представительства, наиболѣе удаленной отъ всеобщаго права и наименѣе отвѣчающей идеѣ національнаго самоопредѣленія, слѣдуетъ признать представительство сословій. Само существованіе сословій, какъ обособленныхъ частей націи съ особымъ правомъ, передаваемымъ, какъ правило, по наслѣдству, совершенно не соотвѣтствуетъ современному государству, основанному на единствѣ государственной власти и на непосредственной связи правящихъ и управляемыхъ. Не то мы видимъ въ прошломъ европейскихъ государствъ: раньше сознанія государственнаго и національнаго единства было сознаніе единства корпоративнаго, — и первой формой представительства явился договоръ между делегатами отъ сословій и монархической властью. Къ подобнымъ договорамъ принадлежитъ и англійская великая хартія вольностей 1215 г., — договоръ между баронами и королемъ Іоанноми Безземельнымъ; ея всемірно-историческое значеніе заключается въ томъ, что бароны требовали права не только для себя, но и для всѣхъ „свободныхъ людей", являясь какъ-бы ихъ представителями. И уже въ 13 вѣкѣ въ англійскій парламентъ вхо-

дила, во-первыхъ, высшая аристократія, а во-вторыхъ,—такъ называемые рыцари графствъ и представители городовъ; послѣдняя категорія представляла все сельское и городское населеніе Англіи безъ различія сословій и дала основу палатѣ общинъ. Великое своеобразіе англійской политической жизни заключается именно въ томъ, что палата общинъ уже въ 14 вѣкѣ отдѣлившаяся отъ палаты лордовъ, получила значеніе представительства всей націи (конечно, нація тогда понималась не въ современномъ демократическомъ смыслѣ), а не отдѣльныхъ ея сословій. Когда она выступала на борьбу съ королевской властью, она выражала не только сословные интересы. Характерно, что знаменитый англійскій юристъ 13 в. Брактонъ дѣлитъ все населеніе Англіи на свободныхъ и несвободныхъ, тогда какъ его современникъ французъ Бомануаръ различаетъ на своей родинѣ благородныхъ и просто свободныхъ.

Дѣйствительно, въ средневѣковой Франціи мы находимъ рѣзкое раздѣленіе по сословіямъ: представительствомъ ихъ явились и такъ называемые генеральные штаты, созванные впервые Филиппомъ Красивымъ въ 1302 г. Каждое сословіе избирало своихъ депутатовъ и давало имъ свои особыя инструкціи; каждое высказывало свои особыя пожеланія. Въ эпоху пораженій столѣтней войны эти сословія могли пріобрѣсти перевѣсъ надъ ослабленной монархіей, но они дѣйствовали въ разбродъ; не было никакого согласія между дворянствомъ и буржуазіей, между Парижемъ и провинціей. Военныя опасности снова выдвинули диктатуру королевской власти, которая, опираясь на буржуазію, побѣдила высшее дворянство. Эта сословная раздробленность оказалась какъ нельзя болѣе благопріятной для монархической власти и въ эпоху религіозныхъ войнъ 16 вѣка. Съ 1614 года, когда представители сословій снова проявили полный антагонизмъ, генеральные штаты не созывались, такъ какъ короли чувствовали себя достаточно сильными, чтобы обходиться безъ ихъ помощи, водворяется единство абсолютно-бюрократическаго строя, и когда въ 1789 г. снова были призваны къ жизни генеральные штаты, они сами превратили себя въ представителей націи: генеральные штаты становятся національнымъ собраніемъ, открывая новую эру въ политической жизни Европы. Процессъ, подобный росту абсолютизма во Франціи, мы мо-

жемъ наблюдать и въ Испаніи, и въ Скандинавіи,—гдѣ также королевская власть извлекла всѣ преимущества изъ борьбы сословій.

Подобное же представительство сословій мы находимъ и въ отдѣльныхъ государствахъ Германіи,—такъ называемое представительство чиновъ: дворянства, духовенства, горожанъ, и въ нѣкоторыхъ областяхъ (напримѣръ, въ Тиролѣ)—крестьянства; однако оно всюду отступаетъ передъ развитіемъ власти государей, которая получила самостоятельную военную силу и самостоятельные доходы. Дворянство было приведено къ покорности и стало опорой трона. Подъ напоромъ новыхъ идей и новыхъ настроеній, порожденныхъ французской революціей, сословный порядокъ въ Германіи разрушался, несмотря на сожалѣніе представителей реакціонно-романтической школы—Галлера, Ярке и т. п.,—которая противопоставляла это органическое дѣленіе народа его безформенному атомистическому состоянію, созданному новымъ правомъ; ея попытки реабилитировать сословное представительство были безуспѣшны, несмотря на то, что въ Германіи до сихъ поръ остаются нѣкоторые пережитки сословнаго строя.

За послѣднее время изъ европейскихъ странъ сословное представительство существовало лишь въ Финляндіи. Оно было тамъ заимствовано изъ Швеціи, гдѣ до 1866 г. риксдагъ состоялъ изъ представителей четырехъ сословій,—дворянства, духовенства, горожанъ и крестьянъ: каждое сословіе обсуждало дѣла отдѣльно. Эта система представительства уступила мѣсто въ Швеціи современной, основанной на цензѣ, лишь въ 1866 г. Въ Финляндіи тоже по статуту 1869 г. мы находимъ представительство этихъ четырехъ сословій, но вполнѣ строго оно проведено лишь въ коллегіи дворянъ; коллегіи горожанъ и крестьянъ объединяли лицъ разнаго происхожденія и положенія. Всѣ вопросы обсуждались отдѣльно разными сословіями, и каждое изъ этихъ послѣднихъ имѣло лишь по одному голосу; для измѣненія основныхъ законовъ требовалось согласіе всѣхъ четырехъ сословій, для обычнаго законодательства достаточно было трехъ. Этотъ архаическій порядокъ осложнялся особыми отношеніями, связывавшими Финляндію съ Россіей; наряду съ либеральной оппозиціей, въ демократическихъ

кругахъ страны росло требованіе всеобщаго избирательнаго права. Наконецъ, на встрѣчу ему пошла и Россія; отказавшись отъ системы ограниченія правъ великаго княжества, характеризующей періодъ послѣ 3 февраля 1899 г., манифестъ 22-го октября 1905 г. возвѣстилъ пересозданіе сейма на основѣ всеобщаго, равнаго и тайнаго избирательнаго права. Въ настоящее время, послѣ того, какъ сеймъ принялъ законопроектъ о всеобщемъ избирательномъ правѣ, и выборы въ 1907 г. должны происходить по новому порядку, эта архаическая форма представительства отходитъ въ область исторіи.

Такимъ образомъ, представительство, основанное на сословномъ началѣ, совершенно не соотвѣтствуетъ строенію современнаго общества, живущаго въ рамкахъ конституціоннаго государства, хотя, какъ мы увидимъ, оно сохраняется въ нѣкоторыхъ верхнихъ палатахъ. Современный экономическій строй характеризуется свободной и быстрой мобилизаціей собственности; высшіе классы постоянно питаются притокомъ силъ изъ низшихъ,—все это противорѣчитъ праву, основанному на происхожденіи. Даже въ Россіи, когда она пріобрѣла въ государственной думѣ лишь зачаточную форму представительства, не надѣленнаго еще, по положенію 6 августа, никакой властью, — даже въ ней это представительство не могло быть основано на сословномъ началѣ, какъ этого добивались нѣкоторыя партіи. Лишь утописты крайней реакціи могутъ надѣяться на возрожденіе сословной организаціи среди современнаго общества.

Гораздо большее и практическое, и теоретическое значеніе имѣетъ другая форма представительства: такъ называемое представительство интересовъ. Здѣсь оно уже не пріурочивается къ общественнымъ группамъ, связаннымъ наслѣдственностью, и неподвижнымъ среди общаго измѣненія окружающаго ихъ быта; здѣсь представительство какъ бы слѣдуетъ за этими измѣненіями. Особое представительство дворянскаго сословія есть нѣчто архаическое: дворянство включаетъ совершенно разнородныя по своимъ экономическимъ и культурнымъ интересамъ группы; напротивъ, особое представительство землевладѣльцевъ есть нѣчто, гораздо болѣе соотвѣтствующее реальной группировкѣ общества, и не удивительно, что эта система нашла много-

численныхъ и выдающихся защитниковъ. Среди нихъ можно найти и нѣмецкихъ юристовъ, какъ Аренсъ, Моль, Гнейстъ, Гельдтъ, Гольцендорфъ и т. п., и политическихъ мыслителей Англіи, какъ—Бэркъ, Мэнъ, лордъ Грей, лордъ Лоримеръ, отчасти даже Спенсеръ,—и теоретиковъ представителей романскихъ странъ, какъ испанецъ Аскарате, итальянецъ Панталеоне, французъ Сисмонди; но, быть можетъ, наиболѣе исчерпывающую теорію далъ здѣсь французскій публицистъ и государствовѣдъ Бенуа [1]).

Вотъ она вкратцѣ. Исходя изъ факта общаго разочарованія и неудовлетворенности, которые возбуждаетъ основанный на всеобщемъ правѣ французскій парламентскій режимъ, онъ приписываетъ эти чувства тому обстоятельству, что нація при такомъ режимѣ остается совершенно дезорганизованной. Необходимо связать представительство не съ искусственными территоріальными единицами, а съ органическимъ дѣленіемъ націи,—съ ея классами; необходимо, чтобы представительство соотвѣтствовало важнѣйшему моменту въ жизни каждаго человѣка, — его профессіи. Когда въ основу представительства будутъ положены профессіональные интересы, то станетъ невозможнымъ такое ненормальное явленіе: Франція въ огромной части своего населенія живетъ земледѣліемъ и промышленностью, а болѣе половины ея законодательнаго собранія состоитъ изъ адвокатовъ, публицистовъ, врачей, вообще, людей либеральныхъ профессій. Бенуа предлагаетъ раздѣлить все французское населеніе на основные классы, соотвѣтствующіе главнымъ его занятіямъ: земледѣлію, промышленности, транспорту, торговлѣ, администраціи (въ самомъ широкомъ смыслѣ слова), либеральнымъ профессіямъ,—и, наконецъ, не совсѣмъ послѣдовательно, профессіи, состоящей въ полученіи дохода, на который можно жить, не занимаясь ничѣмъ другимъ. Каждой изъ этихъ категорій предоставляется выбирать число депутатовъ, пропорціональное ея численности. По расчету Бенуа, въ такомъ случаѣ составъ палаты совершенно измѣнится:

---

[1]) Въ его книгѣ La crise de l' Etat moderne. Сравни у Шеффле въ Deutsche Kern-und Zeitfragen; замѣчательно, что онъ здѣсь высказывается гораздо опредѣленнѣе въ пользу этого представительства, чѣмъ въ своей классической книгѣ: Bau und Leben des socialen Körpers. Интересная критика новой литературы и самой теоріи у Chimienti, La vita politica, p. 213 etc.

если считать въ ней 500 депутатскихъ мѣстъ, то 225 принадлежали бы представителямъ земледѣлія, 164 — промышленности, 13—либеральнымъ профессіямъ; теперь же въ ней 38 представителей земледѣльческаго класса, 49—промышленнаго и 296—либеральныхъ проефссій. Лишь тогда, по мнѣнію Бенуа, представительство будетъ выражать реальные интересы націи, и парламентаризмъ не будетъ вырождаться въ безплодную борьбу партій [1]).

Переходя отъ теоріи къ политической реальности, мы находимъ самый замѣчательный опытъ представительства интересовъ въ Австріи. Первоначально по закону 1867 г., установившему конституціонный строй, члены австрійской палаты депутатовъ избирались провинціальными сеймами, но съ 1873 г. введенъ другой порядокъ—такъ называемыхъ, курій. Такихъ курій или разрядовъ избирателей установлено четыре: представительство крупнаго землевладѣнія, городовъ, торговыхъ палатъ и сельскихъ общинъ; къ нимъ съ 1896 г. прибавлена еще пятая курія — всеобщаго права голоса. Эти куріи не совсѣмъ однородно составляются въ различныхъ провинціяхъ; такъ, въ Далмаціи къ первой куріи принадлежатъ не землевладѣльцы, а плательщики наиболѣе крупныхъ суммъ налоговъ; въ нѣкоторыхъ провинціяхъ существуютъ особые выборы отъ духовенства. Надо сказать, впрочемъ, что по куріямъ распредѣлены лишь выборщики: избирать они могутъ кого угодно изъ правоспособныхъ

---

1) Идея представительства интересовъ всплывала также при пересмотрѣ бельгійской конституціи. Предлагалось, напримѣръ, раздѣлить палату на три равныя части, изъ которыхъ одна представляла бы капиталъ, другая трудъ, третья науку; каждая состояла бы изъ 72 депутатовъ. Представительство капитала дѣлилось бы на представительство движимости и недвижимости (въ каждой категоріи по 36); послѣднее на представительство крупной и мелкой земельной собственности (по 18). Бельгія въ эпоху пересмотра ея конституціи (въ 90-ыхъ годахъ) стала настоящей лабораторіей политической мысли, но многія произведенія этой послѣдней отмѣчены такимъ же искусственнымъ педантическимъ характеромъ, какъ и вышеприведенная схема. Замѣчательно при этомъ, что если представительство интересовъ встрѣчало горячую защиту у католиковъ соціальнаго направленія, то, съ другой стороны, Принсъ (въ книгѣ La démocratie et le régime parlementaire) видѣлъ въ немъ единственное средство поставить преграду всемогуществу католической церкви, а извѣстный соціологъ Де-Грефъ считалъ его наиболѣе соотвѣтствующимъ идеямъ соціализма.

гражданъ. Представительство этихъ курій распредѣлено въ палатѣ слѣдующимъ образомъ: крупные землевладѣльцы избираютъ 85 членовъ рейхсрата, города—118, торговыя палаты—21, сельскія общины — 129 и, наконецъ, всеобщимъ правомъ голоса избираются 72 депутата. Естественна при такомъ порядкѣ крайняя неравномѣрность: въ различныхъ куріяхъ приходится на каждаго депутата весьма различное число избирателей. Въ первой куріи, въ среднемъ, одинъ депутатъ приходится на 64 избирателя, во второй, городской, на 4100, въ третьей, торговыхъ палатъ, — на 26, къ четвертой, сельской, — на 12300, въ пятой, всеобщаго права голоса, — на 70,000. Результаты дѣйствующей въ Австріи представительной системы, очевидно, не могутъ располагать въ ея пользу: постоянная безплодная борьба національныхъ партій не допускаетъ правильной и закономѣрной работы рейхсрата, и все глубже проникаетъ даже въ привилегированные классы сознаніе, что оздоровить режимъ можно лишь путемъ введенія всеобщаго избирательнаго права. Въ настоящее время на встрѣчу этому сознанію пошло и австрійское министерство Гауча, которое внесло законопроектъ о всеобщемъ и прямомъ избирательномъ правѣ [1]).

Представительство интересовъ положено въ основу нашего положенія о государственной думѣ 11 декабря 1905 г., но русская система гораздо сложнѣе австрійской: большіе города представляютъ какъ-бы самостоятельную курію и посылаютъ депутатовъ непосредственно въ думу; губернскія коллегіи образуются изъ выборщиковъ отъ крестьянъ, землевладѣльцевъ (къ которымъ относятся и крестьяне, имѣющіе внѣнадѣльную землю, духовенство, управляющіе) и горожанъ (къ которымъ причисляются и владѣльцы торгово-промышленныхъ заведеній). Порядокъ еще осложняется многостепенностью выборовъ. Положеніе о государственной думѣ стоитъ, несомнѣнно, дальше отъ типа представительства всей націи, чѣмъ австрійскій избирательный законъ: послѣдній устанавливаетъ всеобщее пассивное право (каж-

---

[1]) Старый избирательный законъ 1866 г. въ Румыніи точно также, создавалъ представительство интересовъ, пріуроченное къ четыремъ куріямъ.

дая курія можетъ избирать и не изъ своей среды), тогда какъ у насъ избирателями могутъ быть лишь лица изъ среды выборщиковъ. Какъ видно изъ объяснительной записки къ закону 11 декабря, сами творцы этого закона не были увѣрены въ его прочности.

Извѣстная доля представительства интересовъ встрѣчается въ разныхъ конституціонныхъ государствахъ, хотя чаще для верхнихъ палатъ: въ мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ, въ Испаніи, гдѣ особыя избирательныя права даны университетамъ, академіямъ и такъ называемымъ экономическимъ обществамъ и т. д. Нигдѣ, однако, практика такого представительства не подтверждаетъ доводовъ въ его пользу, и всюду вопросъ о переходѣ отъ него къ болѣе или менѣе всеобщему представительству націи, какъ цѣлаго, есть лишь вопросъ времени. Только въ мѣстномъ самоуправленіи представительство интересовъ является до сихъ поръ весьма живучей и распространенной формой [1]).

Въ самомъ дѣлѣ, не трудно видѣть, что представительство интересовъ находится въ несомнѣнномъ противорѣчіи съ идеей національнаго представительства: оно обособляетъ отдѣльные классы и превращаетъ депутата какъ-бы въ выразителя спеціальныхъ интересовъ пославшаго его класса, напр., если онъ землевладѣлецъ,—землевладѣльческаго и т. д. Но гдѣ здѣсь остается мѣсто для интереса общенаціональнаго, ради котораго существуетъ само представительство вообще? Государство должно стремиться стать выше классовъ, поскольку это возможно, здѣсь же его организація умышленно принижается, пріурочивается къ классамъ. Далѣе, — какіе интересы заслуживаютъ представительства, а какіе нѣтъ? Какъ опредѣлить относительный вѣсъ каждаго такого интереса въ общественно-государственной жизни? По германской переписи 1895 г. въ имперіи насчитывалось болѣе 10,000 профессій: едва-ли можно установить какое либо раздѣленіе по нимъ общества и соотвѣтствующее распредѣленіе избирательныхъ правъ, которое не страдало бы произвольностью [2]). На-

---

[1]) См. объ этомъ у Pyfferoen, L'Electorat politique et administratif en Europe, Préface.

[2]) Примѣромъ такой произвольности, конечно, можетъ служить и законъ 11 декабря 1905 г. о выборахъ въ государственную думу, и совер-

конецъ, если бы даже удалось установить такое дѣленіе, оно при быстромъ перемѣщеніи соціальныхъ силъ, столь характерномъ для нашего времени, само быстро измѣнилось бы: выдвинулись бы новые интересы, которымъ старая организація представительства совершенно бы не удовлетворяла. Поэтому представительство интересовъ неизбѣжно носитъ печать крайней произвольности.

Несомнѣнно, къ этой формѣ представительства подходитъ всякая система, основанная на имущественномъ цензѣ. Она какъ бы выражаетъ интересъ имущихъ классовъ вообще, ограниченныхъ данной цензовой нормой; но все-таки, не дробя націи на рядъ профессіональныхъ группъ, защищающихъ свои спеціальные интересы, она меньше противорѣчитъ идеѣ національнаго представительства, и тѣмъ меньше, чѣмъ ниже данный цензъ и чѣмъ болѣе широкому кругу открываетъ онъ доступъ къ политическимъ правамъ.

Съ другой стороны, въ предѣлахъ установленнаго ценза, въ предѣлахъ „pays légal", какъ обозначали при Людовикѣ-Филиппѣ часть населенія, надѣленную избирательными правами, устанавливается извѣстное равенство. Если взять, напримѣръ, цифру современнаго итальянскаго ценза—20 лиръ уплачиваемаго налога,—то мы увидимъ, что равными избирательными правами пользуются какъ тѣ, кто платитъ 20 лиръ, такъ и тѣ, кто платитъ 50, 100, 200 лиръ, и т. д. Здѣсь цензъ является лишь показателемъ имущественной обезпеченности и предполагаемой въ связи съ ней политической способности. Такое значеніе и придавалось ему всѣми сторонниками цензового представительства: аргументы, которые въ пользу него приводилъ въ эпоху англійской революціи Айртонъ [1],—эти аргументы повторялись въ эпоху француз-

---

шенно непонятно, на чемъ основывалась увѣренность авторовъ объяснительной записки къ этому закону, будто при немъ „бытовыя группы населенія доводятъ до государственной думы своихъ представителей въ томъ же примѣрно численномъ соотношеніи, въ какомъ степень вліянія этихъ классовъ проявляется въ дѣйствительной жизни".

[1] Айртонъ, въ противоположность Райнборо и левеллерамъ, отрицалъ ту мысль, что участіе въ законодательствѣ страны составляетъ естественное право гражданъ; онъ говорилъ, что слѣдуетъ допускать къ этому законодательству лишь тѣхъ, кто выражаетъ интересы страны, т. е. представителей землевладѣнія и промышленности, но въ предѣлахъ ихъ класса должно быть полное равенство правъ: человѣкъ съ доходомъ

ской реставраціи Бенжаменомъ Констаномъ [1]); они повторяются иногда и сейчасъ; во всякомъ случаѣ къ нимъ не прибавлено ничего новаго.

Гораздо болѣе рѣзко выражено цензовое начало тамъ, гдѣ, такъ сказать, объемъ политическихъ правъ данной общественной группы пропорціоналенъ ея имуществу, т. е. въ чистой плутократіи. Такова прусская система: все населеніе избирательнаго округа дѣлится на три части, каждая изъ которыхъ уплачиваетъ равную долю прямыхъ налоговъ. Къ первой части принадлежатъ плательщики самыхъ высокихъ налоговъ, составляющихъ $^1/_3$ общей налоговой суммы; ко второй плательщики слѣдующей $^1/_3$, — менѣе состоятельный слой; къ третьей—всѣ остальные. Главное значеніе при разсчетѣ имѣетъ подоходный налогъ, при чемъ лица, освобожденныя отъ него, приравниваются къ плательщикамъ его въ низшей нормѣ. Каждый изъ трехъ классовъ посылаетъ по равному числу выборщиковъ, и эти послѣдніе, соединившись въ одну коллегію, избираютъ уже представителей. Такимъ образомъ, избирательное право распредѣлено крайне неравномѣрно: въ Берлинѣ, напримѣръ, въ 1899 г. къ первому классу принадлежало 0,24% населенія, ко второму—2,41%, къ третьему—97,35%,—а между тѣмъ каждая изъ этихъ трехъ категорій посылаетъ равное число выборщиковъ; для всей же Пруссіи эти три категоріи распредѣляются, какъ 4%, 12% и 84% населенія. Наконецъ, здѣсь огромную роль играетъ случайность: одинъ и тотъ же человѣкъ съ тѣмъ же доходомъ въ одномъ округѣ можетъ принадлежать къ первому классу, а въ другомъ, гдѣ больше богатыхъ людей, — къ третьему: соотвѣтственно этому мѣняется и его участіе въ выборахъ. Трудно найти систему, болѣе противорѣчащую господствующимъ стремленіямъ къ демократизаціи представительства, и люди самыхъ разнообразныхъ направленій соглашались съ Бисмаркомъ, что „ни въ одномъ государствѣ не придумано болѣе безсмысленнаго и жалкаго избирательнаго закона, чѣмъ въ Пруссіи“. Однако къ этой „безсмысленной и жалкой“ системѣ [2])

въ 40 шиллинговъ и съ доходомъ 1,000 шиллинговъ должны имѣть равные голоса.

[1]) Principes de politique, ch. 6.

[2]) Она имѣла своего горячаго апологета въ лицѣ знаменитаго юриста

перешла въ 1896 г. подъ вліяніемъ страха передъ растущей силой соціалъ-демократіи Саксонія. Правда, здѣсь она нѣсколько смягчена, какъ и въ другой странѣ, гдѣ система, подобная прусской и соединенная съ представительствомъ интересовъ, продолжаетъ существовать, несмотря на провозглашенный въ конституціи принципъ народнаго суверенитета,—въ Румыніи.

Такая плутократическая организація политическаго представительства (этого нельзя сказать о мѣстныхъ учрежденіяхъ) является исключеніемъ. Въ огромномъ большинствѣ странъ, сохранившихъ цензъ, послѣдній является лишь условіемъ пользованія политическими правами, равными для всѣхъ, удовлетворяющихъ этому условію. И здѣсь, какъ основную и неизмѣнную историческую тенденцію, мы должны признать постепенное расширеніе цензовыхъ нормъ и движеніе въ сторону всеобщаго избирательнаго права.

Обращаясь къ исторіи Англіи, мы видимъ, что уже въ 15 вѣкѣ здѣсь былъ установленъ цензъ для избирателя въ 40 шиллинговъ дохода съ такъ называемаго „свободнаго держанія", —фригольда; этотъ цензъ давалъ избирательное право почти всѣмъ свободнымъ землевладѣльцамъ [1]). Хотя подобный цензъ и не принадлежитъ къ древнѣйшимъ англійскимъ установленіямъ, онъ въ политическомъ мышленіи англичанъ твердо установилъ взглядъ, что лишь имущество, и притомъ прежде всего недвижимое, обезпечиваетъ, надлежащее осуществленіе избирателемъ его права; этого принципа не разрушили и демократическія теченія въ эпоху англійской революціи, исходившія отъ левеллеровъ и другихъ „крайнихъ лѣвыхъ" группъ англійскаго сектантства. Тѣ же воззрѣнія были перенесены и на политически-дѣвственную почву Америки; въ южныхъ колоніяхъ—Пенсильваніи, Де-

---

Гнейста, котораго привлекало въ ней, между прочимъ, соотвѣтствіе съ устройствомъ рейхстага въ старой германской имперіи. См. его: Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlsystem. Попытка прусскаго правительства въ 90-ыхъ годахъ смягчить плутократически характеръ дѣйствующаго избирательнаго права разбилась о сопротивленіе палаты господъ.

1) Это касалось лишь сельской Англіи, — представительства отъ графствъ, въ городахъ же условія и формы выбора были очень разнообразны.

лаварѣ, Каролинѣ, Георгіи — всюду избирательное право было связано съ землевладѣніемъ, въ сѣверныхъ же колоніяхъ господствовала система ценза, основаннаго на уплатѣ налога, но здѣсь политическія права давала не только недвижимая, но и движимая собственность, — напримѣръ, въ Нью-Іоркѣ былъ установленъ примѣнительно къ англійской нормѣ цензъ въ 40 шиллинговъ дохода. Когда создавалась федеральная конституція 1787 г., избирательное право въ разныхъ штатахъ было очень различно: казалось неудобнымъ какъ вводить избирательный законъ для палаты депутатовъ помимо штатовъ, такъ и предоставить имъ всецѣло организацію выборовъ; остановились на среднемъ пути и признали, согласно ст. I 2 отд. текста конституціи, что избирателями въ палату представителей являются тѣ же лица которыя избираютъ въ каждомъ штатѣ въ болѣе многочисленную, т. е. болѣе демократическую палату.

Французское національное собраніе 1789 г. при выработкѣ конституціи исходило изъ идеи народнаго суверенитета, но оно не признавало, чтобы отсюда неизбѣжно вытекало требованіе всеобщаго права голоса. Въ сущности оно приняло систему, близкую къ той, которая дѣйствовала при выборахъ въ генеральные штаты представителей третьяго сословія: избирательное право получили французскіе граждане, уплачивающіе прямой налогъ въ размѣрѣ, по крайней мѣрѣ, трехдневной заработной платы. Это было сравнительно небольшое ограниченіе—по словамъ Деманье, оно отстраняло лишь нищаго,—но уже тогда указывали на опасность и несправедливость подобнаго раздѣленія гражданъ на политически полноправныхъ и неполноправныхъ; этой темѣ посвящена была одна изъ самыхъ характерныхъ рѣчей Робеспьера.

Конституція 1793 г., составленная конвентомъ, отказалась отъ этого раздѣленія, но оно было возстановлено въ конституціи III г. Въ эпоху консульства и первой имперіи избирательное право являлось формально весьма широкимъ, но оно соединялось съ многостепенностью и съ очень сложной системой, при которой моментъ выбора терялъ всякое реальное значеніе. Въ эпоху реставраціи Бурбоновъ мы находимъ дѣйствительное, а не фиктивное представительство; правительство далеко не всегда получало такую палату, какой

оно желало, но зато избирательноеправо давалось весьма ограниченной части націи: избирать могъ лишь тотъ, кто платилъ 300 франковъ прямого налога; при этомъ въ 1820 г. было введено добавленіе, по которому плательщики высшихъ налоговъ получали лишній избирательный голосъ [1]). Этимъ путемъ хотѣли, усилить представительство класса крупныхъ землевладѣльцевъ,—въ которомъ реставраціонная монархія надѣялась найти главную опору. Такую же цѣль имѣлъ и ордонансъ, изданный Полиньякомъ въ 1830 г. наканунѣ іюльской революціи и послужившій поводомъ къ ней,—ордонансъ, отнимавшій избирательныя права у части избирателей-неземлевладѣльцевъ. Іюльская революція, произведенная соединенными силами буржуазіи и рабочихъ, перемѣстила центръ тяжести съ землевладѣльческаго класса на промышленный; цензъ былъ пониженъ до 200 фр., но и при этомъ изъ населенія свыше 30 милліоновъ избирательнымъ правомъ пользовалось лишь около 180,000. Именно въ эту эпоху вопросъ объ избирательномъ правѣ былъ поставленъ съ небывалой до тѣхъ поръ остротой, и среди обдѣленнаго рабочаго класса впервые появилось ясное сознаніе, что безъ всеобщаго избирательнаго права никакія его соціальныя притязанія не могутъ быть осуществлены. Революція 1848 г. положила конецъ господству ценза во Франціи.

Замѣтимъ, что во французскихъ избирательныхъ законахъ этой эпохи пассивное право поверглось еще большимъ ограниченіямъ. При реставраціи, напримѣръ, избраннымъ могъ быть лишь плательщикъ 1000 фр. прямого налога, при іюльской монархіи этотъ цензъ понизили до 500 фр., — но такое расширеніе все же давало пассивное избирательное право лишь совершенно ничтожной части націи. Въ основѣ такого различія лежалъ взглядъ, долго державшійся во Франціи,—что отъ избирателя требуются менѣе строгія условія, чѣмъ отъ избираемаго. Съ 1848 г. подобное раздѣленіе активнаго и пассивнаго права не встрѣчается уже во французскомъ законодательствѣ.

Напряженная борьба за расширеніе избирательнаго права въ эпоху іюльской монархіи соотвѣтствовала сильному де-

---

1) Зак. 29 іюня 1820 г. („loi du double vote“).

мократическому движенію, происходившему одновременно въ Англіи. Въ началѣ 19 вѣка англійское избирательное право отличалось большой архаичностью; оно отражало эпоху, когда страна жила почти исключительно земледѣліемъ; большую часть палаты общинъ поставлялъ классъ крупныхъ и среднихъ землевладѣльцевъ, между тѣмъ какъ центръ тяжести все болѣе и болѣе перемѣщался отъ земледѣлія къ промышленности и торговлѣ, отъ деревни къ городу. Всѣ выборы находились въ рукахъ крупнаго землевладѣнія: по расчету Ольдфильда, въ парламентъ 1830 г. было избрано 18 депутатовъ по рекомендаціи 87 пэровъ, 137 депутатовъ— по рекомендаціи 80 крупныхъ землевладѣльцевъ, не принадлежавшихъ къ лордамъ; изъ 653 депутатовъ свободно избранными можно было считать не болѣе 121. Реформа 1832 г. была первой крупной брешью, пробитой въ этой системѣ: цѣлый рядъ новыхъ депутатскихъ мѣстъ былъ отнятъ отъ обезлюдѣвшихъ мѣстечекъ и переданъ городамъ, а въ деревняхъ избирательное право распространено на такъ называемыхъ лизгольдеровъ и копигольдеровъ, т. е. и не на полныхъ собственниковъ, если они имѣли не менѣе 10 ф. дохода; отъ собственниковъ требовалось 5 ф. дохода.

Новый составъ палаты общинъ сдѣлалъ возможными проведеніе первыхъ мѣръ фабричнаго законодательства и отмѣну хлѣбныхъ пошлинъ; но эта реформа не могла удовлетворить представителей болѣе послѣдовательной демократической программы, такъ называемыхъ чартистовъ: они требовали всеобщаго избирательнаго права. О степени глубины распространенія этихъ чартистскихъ стремленій можно судить по 3.300,000 подписей, собранныхъ подъ ихъ петиціей 1842 г.; парламентъ отвергъ эту петицію. И здѣсь, вѣроятно, дѣйствовали не только классовые мотивы: простое и радикальное разрѣшеніе вопроса менѣе соотвѣтствовало складу политическаго мышленія въ Англіи, чѣмъ во Франціи. Въ сознаніи англичанъ прочно укрѣпилось недовѣріе къ такому общему, отвлеченному принципу, и, расширяя избирательный цензъ, они исходили не изъ идеи естественнаго права, на которую и не ссылались, а изъ растущаго давленія со стороны классовъ, не пользовавшихся политическими правами, и изъ соображеній государственной цѣлесообразности. Связь представительства съ уплатой налога въ высшей

степени глубоко проникала англійскую политическую традицію; даже такой искренній приверженецъ демократіи, какъ Дж. С. Милль, находилъ невозможнымъ предоставить избирательное право тѣмъ, кто не участвуетъ своими взносами въ государственныхъ расходахъ.

Агитація чартистовъ не привела къ ихъ цѣли; въ 60-хъ годахъ новая волна демократическаго движенія выдвинула реформу 1867 г., проведенную, что весьма характерно для Англіи, консервативнымъ министерствомъ. Въ городахъ избирательное право было предоставлено всѣмъ хозяевамъ, снимающимъ квартиру съ платой 10 ф.; въ деревняхъ цензъ также значительно понижался какъ для собственниковъ, такъ и для держателей; избирательное право получали до 2.700,000 гражданъ: число ихъ по сравненію съ закономъ 1832 г. больше, чѣмъ утраивалось. Наконецъ, въ 1884 г. „квартирный цензъ“ въ 10 фунтовъ былъ распространенъ и на деревню [1]). Съ этого времени Англія близко подходитъ къ всеобщему праву голоса: въ число избирателей вошло все осѣдлое населеніе Англіи, имѣющее самостоятельныя хозяйства; по расчету это составляетъ приблизительно 1/6-ю всего ея населенія, тогда какъ реформа 1867 г. давала избирательное право лишь 1/7-й. Послѣ 1884 г. число городскихъ избирателей увеличилось незначительно, число же сельскихъ почти утроилось [2]). Замѣтимъ, что для пассивнаго избирательнаго права съ 1858 г. не существуетъ никакого ценза. Нѣкоторое отклоненіе отъ принципа равнаго избирательнаго права создается возможностью для одного избирателя по различнымъ имущественнымъ цензамъ вотировать въ разныхъ мѣстахъ, отчасти не совсѣмъ точнымъ распредѣленіемъ представительства по территоріи и, наконецъ, особымъ представительствомъ университетовъ. Англійскому духу присуще какое-то отвращеніе къ политическому раціонализму, работающему дедуктивнымъ методомъ. Въ 1867 г. во время спо-

---

[1]) Англійскій избирательный законъ весьма сложенъ и не можетъ быть объясненъ въ двухъ словахъ. Подробности см. у Пифферуна, Европейскія избирательныя системы.

[2]) По расчету, приведенному въ недавно вышедшей книгѣ Hatscheck, Englisches Staatsrecht, I B, 253. S., число избирателей въ графствахъ увеличилось въ 1884 г. съ 1,245,000 до 3.485,000, тогда какъ въ городахъ лишь съ 1.946,000 до 2.184,000.

ровъ о предлагаемой избирательной реформѣ Джорджъ Бродрикъ предлагалъ противникамъ ея, обвинявшимъ защитниковъ въ теоретизмѣ,—назвать изъ нихъ хоть одного, который бы признавалъ избирательное право естественнымъ правомъ гражданина и не ссылался на доказательства вполнѣ практическаго характера.

Гораздо быстрѣе по пути расширенія избирательныхъ правъ пошли Соединенные Штаты. Уже съ самаго основанія американской федераціи идетъ усиленная агитація въ пользу широкаго избирательнаго права, и новые штаты, присоединявшіеся къ союзу, проникнуты уже чисто демократическими началами: конституція Луизіаны 1812 г., конституція штата Миссисипи 1817 г. не признаютъ уже никакого имущественнаго ценза. Въ настоящее время огромное большинство штатовъ отъ него отказалось (исключеніе представляютъ: Родъ-Айлэндъ, Южная Каролина и отчасти Делаваръ). Вопросъ обострился не столько по поводу имущественнаго ценза, сколько по поводу предоставленія избирательныхъ правъ неграмъ. Послѣ междуусобной войны принята была, такъ называемая, 14-я поправка къ федеральной конституціи слѣдующаго содержанія: если какая-нибудь часть взрослаго мужского населенія штата согласно его конституціи лишается избирательныхъ правъ, то представительство этого штата въ конгрессѣ пропорціонально уменьшается,—поправка, направленная прежде всего противъ расовыхъ ограниченій, но косвенно препятствующая и сохраненію имущественнаго ценза, такъ какъ всякій такой цензъ уменьшаетъ число представителей, посылаемыхъ даннымъ штатомъ, и, слѣдовательно, уменьшаетъ его политическій вѣсъ въ центральномъ представительствѣ.

Аналогичный процессъ пониженія цензовыхъ нормъ мы находимъ повсюду. Бельгійская конституція 1831 г. опредѣлила, что этотъ цензъ не можетъ быть выше 100 и ниже 20 флориновъ (1 флоринъ равняется приблизительно 2 франкамъ 20 сантимамъ); уже въ 1848 г. законъ фиксировалъ сумму въ 20 флориновъ, затѣмъ введены были категоріи избирателей безъ имущественнаго ценза и, наконецъ, съ 1893 г. Бельгія имѣетъ всеобщее, но не равное избирательное право. Голландская конституція 1848 г. установила, по примѣру бельгійской, maximum и minimum (при чемъ maximum былъ

весьма высокій - 160 флориновъ) цензовыхъ нормъ, различныхъ для разныхъ провинцій. Въ 1887 г. цензъ пониженъ до 10 флор., а въ 1896 г. избирательное право еще значительно расширено: нынѣ дѣйствующій законъ по своей сложности и различнымъ категоріямъ избирателей, которыя онъ устанавливаетъ, нѣсколько напоминаетъ англійскій, но онъ еще шире [1]).

Испанія уже въ 1869 г., при установленіи республики, уничтожила цензъ; всеобщее право голоса просуществовало до возстановленія монархіи и снова было введено въ 1890 г.; однако въ ближайшее время послѣ 1890 г. это нововведеніе оказало мало вліянія на характеръ испанской политической жизни. Италія долго имѣла относительно высокій избирательный цензъ въ 40 лиръ; съ 1882 г. онъ пониженъ вдвое и введены многочисленныя отступленія отъ него. То же видимъ мы и въ большинствѣ другихъ странъ Европы: тамъ, гдѣ сохранился цензъ, онъ не носитъ того характера, какъ во Франціи въ эпоху іюльской монархіи, не создаетъ маленькой привилегированной группы „pays légal"; — избирательное право является, такъ сказать, больше правиломъ, чѣмъ исключеніемъ [2]). Болѣе чистый цензовой типъ въ настоящее время въ Европѣ сохранили Швеція и Венгрія, но и здѣсь ростъ демократическихъ стремленій заставитъ, очевидно, въ недалекомъ будущемъ распространить избирательное право на всю массу населенія [3]). Интересно, что Японія, которая только въ 1889 г. ввела конституціонный строй вообще и

---

[1]) Напр., въ числѣ имуществъ, дающихъ избирательное право, упоминается владѣніе или наемъ судна извѣстной величины.

[2]) Въ Бельгіи до реформы 1893 г. было 130.000 избирателей, послѣ нея оно возросло до 1.170,000. Въ Голландіи до реформы 1887 г. — около 135.000; послѣ нея — до 350.000; послѣ послѣдней реформы Ванъ-Гутена въ 1896 г. число ихъ было 600.000—700.000. Въ Италіи до реформы 1882 г. было около 600.000 избирателей; послѣ нея — около 2 милліоновъ. Въ Англіи въ настоящее время число избирателей приближается къ 6 милліонамъ.

[3]) Въ Швеціи уже въ 1893 г. была сдѣлана попытка лигой всеобщаго голосованія созвать такъ называемый народный риксдагъ, избранный частью населенія, не имѣвшей по закону избирательнаго права. Въ Венгріи, гдѣ высокій цензъ соединяется съ крайней неравномѣрностью въ представительствѣ отдѣльныхъ національностей, идеей всеобщаго избирательнаго права воспользовалось недавно даже внѣпарламентское министерство Фейервари, надѣявшееся съ помощью этой реформы сломить оппозицію.

начала съ высокаго ценза въ 15 іенъ (онъ давалъ избирательныя права меньше, чѣмъ 500,000, изъ населенія свыше 45 милл.), уже значительно его понизила (для избирателей до 10 іенъ; право быть избраннымъ не ограничивается никакимъ цензомъ).

Такимъ образомъ, постепенное пониженіе имущественнаго ценза есть, несомнѣнно, одна изъ характернѣйшихъ чертъ въ развитіи современнаго конституціоннаго государства. Она вполнѣ соотвѣтствуетъ увеличивающемуся удѣльному вѣсу народныхъ массъ, ихъ интересовъ и настроеній, въ политической и соціальной жизни. Цензовой режимъ начинаетъ разсматриваться и ощущаться такъ же, какъ разсматривались и ощущались сословныя привилегіи: насколько можно оцѣнивать условія современной жизни, нигдѣ мы не замѣчаемъ возможности сколько нибудь длительной реакціи въ смыслѣ созданія новой цензовой олигархіи.

Мысль, что цензъ является обезпеченіемъ культурнаго развитія избирателя, еще иногда всплываетъ, но даже наблюдатели, смотрящіе съ недовѣріемъ и страхомъ на ростъ демократіи, ищутъ другихъ средствъ облагородить „Калибана", и не рѣшаются отказать ему въ избирательномъ бюллетенѣ. Съ другой стороны, и взглядъ на государство, какъ на своего рода акціонерную компанію, гдѣ голосъ принадлежитъ лишь вкладчикамъ и долженъ быть соразмѣренъ ихъ вкладу,—въ настоящее время потерялъ большинство сторонниковъ: послѣдовательно проведенный, онъ приводитъ къ прусской системѣ, гдѣ политическія права дѣйствительно болѣе или менѣе пропорціональны вкладу-налогу; онъ не принимаетъ во вниманіе косвенныхъ налоговъ, составляющихъ главную часть современнаго государственнаго бюджета; онъ, наконецъ, опровергается и политической практикой, указывающей, что введеніе всеобщаго и равнаго избирательнаго права вовсе не сопровождалось попытками конфискаціи имуществъ, которой часто опасалось испуганное воображеніе владѣльческихъ классовъ.

Намъ надо сказать еще объ одной формѣ ценза, которая, по крайней мѣрѣ, теоретически, несомнѣнно, менѣе противорѣчитъ идеѣ національнаго представительства, чѣмъ цензъ сословный, классовой или имущественный: мы имѣемъ въ виду цензъ образовательный. Здѣсь условіемъ избирательной

способности человѣка ставится какъ будто не нѣчто ему внѣшнее и независящее отъ него, подобно происхожденію или имущественному положенію, а его внутреннія свойства. Кромѣ того, мысль объ образовательномъ цензѣ привлекательна для многихъ, какъ средство обезпечить сознательность выборовъ. Дж. С. Милль, напримѣръ, считалъ, по меньшей мѣрѣ, странной идею давать избирательныя права людямъ, не умѣющимъ читать и писать и не знающимъ правилъ ариѳметики. Очевидно, можетъ быть два типа образовательнаго ценза: или избирательный законъ довольствуется требованіемъ начальнаго образованія, даже простой грамоты,— и тогда съ развитіемъ всеобщаго обязательнаго обученія это требованіе теряетъ практическій смыслъ, или условіемъ ставится прохожденіе болѣе высокаго типа школы,—и тогда при существующемъ въ современномъ государствѣ общественномъ строѣ весьма значительная часть населенія утратитъ избирательныя права, и возстановится въ замаскированномъ видѣ имущественный цензъ.

Въ настоящее время мы находимъ образовательный цензъ чаще всего въ государствахъ, гдѣ народное образованіе весьма отстало,—въ Румыніи, Италіи, Португаліи. Въ Румыніи прохожденіе начальной школы избавляетъ отъ обязательности имущественнаго ценза вообще; въ Португаліи, напротивъ, грамотность представляетъ условіе, sine qua non, не замѣняемое имущественнымъ цензомъ, но и не устраняющее его; для пассивнаго права повышенный имущественный цензъ можетъ быть замѣненъ дипломомъ средней школы. Нѣчто подобное дѣйствуетъ и въ Италіи съ 1882 г.; условіемъ осуществленія избирательнаго права поставлена грамотность,—обстоятельство, до сихъ поръ отстраняющее отъ выборовъ весьма значительныя массы въ Южной Италіи; сверхъ того, требуется одно изъ двухъ: или наличность извѣстнаго имущественнаго ценза, или окончаніе, по крайней мѣрѣ, начальной школы [1]). Цензъ грамоты существуетъ и въ нѣкоторыхъ штатахъ Америки,—напримѣръ, въ Массачузетсѣ требуется отъ избирателя умѣніе читать англійскій текстъ кон-

---

[1]) Несправедливость образовательнаго ценза, поскольку онъ въ Италіи даетъ большое преимущество городскому населенію надъ сельскимъ, подробно разобрана у Luigi Palma, Corso di diritto constituzionale, v. II, p. 107.

ституціи и подписывать свою фамилію; по словамъ Брайса, на практикѣ это требованіе обыкновенно не соблюдается [1]).

Итакъ, предѣломъ развитія избирательнаго права, къ которому тяготѣетъ современное конституціонное государство, является всеобщее право голоса и при томъ—согласно извѣстной формулѣ—всеобщее, равное, тайное и прямое. Каждое изъ этихъ понятій заслуживаетъ особаго вниманія.

Всеобщимъ правомъ оно является въ противоположность праву, основанному на имущественномъ цензѣ или вообще на созданіи привилегированныхъ группъ среди населенія. Этого, однако, не слѣдуетъ понимать буквально: мы встрѣчаемъ въ странахъ съ признаннымъ всеобщимъ правомъ извѣстныя изъятія, которыя имѣютъ болѣе или менѣе принципіальный характеръ. Сюда прежде всего принадлежитъ изъятіе пола. Громадное большинство конституцій не распространяетъ на женщинъ избирательнаго права: мы находимъ его лишь въ нѣкоторыхъ штатахъ Америки (Колорадо, Віомингъ), Австраліи и въ Новой Зеландіи: въ этихъ штатахъ Америки и Австраліи женщинамъ принадлежатъ избирательныя права не только въ представительныя учрежденія даннаго штата, но и въ федеральный парламентъ. Въ европейскомъ законодательствѣ встрѣчается лишь зародышъ избирательнаго права женщинъ: такъ, Италія предоставляетъ вдовѣ или разведенной женѣ, которая выплачиваетъ налогъ, дающій право участія въ выборахъ, уполномачивать на нихъ сына или внука. Въ Австріи избирательное право въ куріи крупнаго землевладѣнія предоставлено женщинамъ, вотирующимъ черезъ своихъ уполномоченныхъ,—каковое право принадлежитъ и корпораціямъ. Можетъ быть, сюда надо отнести и цензъ по передовѣрію жены и матери, введенный въ Россіи положеніемъ о государственной думѣ, но едва ли логично ссылаться здѣсь на добавочный голосъ, принадлежащій въ Бельгіи женатымъ извѣстнаго возраста, которые могутъ распоряжаться имъ безъ всякаго полномочія со стороны своихъ женъ. Нельзя обойти, наконецъ, молчаніемъ послѣдняго рѣшенія, которое принялъ финляндскій сенатъ и которое прошло черезъ сеймъ,—распространить избирательныя права на женщинъ. Такимъ образомъ, изъ европейскихъ

[1]) The American Commonwealth, v. II, p. 92—3.

странъ Финляндія первая открываетъ двери парламента женщинамъ. Гораздо болѣе распространено участіе ихъ въ мѣстныхъ выборахъ.

Вопросъ объ избирательномъ правѣ женщинъ поставленъ не вчера; онъ старѣе современнаго феминистическаго движенія, и Кондорсэ еще въ 1787 г. въ своемъ „Письмѣ жителя города Нью-Гэвена къ гражданину Виргиніи" энергично высказывался въ его пользу. Извѣстны горячія слова Милля, посвященныя разоблаченію этой великой въ его глазахъ соціальной несправедливости. Англія, открывшая женщинамъ двери мѣстнаго самоуправленія, повидимому, не далека отъ предоставленія имъ политическихъ правъ; уже въ 1897 г. подобное предложеніе прошло черезъ палату общинъ, но провалилось у лордовъ. Даже такой консервативный писатель, какъ Лекки, въ своемъ послѣднемъ сочиненіи о „демократіи и свободѣ", гдѣ всеобщее право голоса подвергается рѣзкой критикѣ, и палата лордовъ разсматривается, какъ благодѣтельный институтъ, обезпечивающій устойчивость политическаго порядка и законодательнаго преемства,—даже Лекки не видитъ никакихъ препятствій къ распространенію избирательныхъ правъ на женщинъ 1).

Несомнѣнно, здѣсь очень многое зависитъ отъ исторически сложившихся бытовыхъ условій и народной психологіи. Положеніе женщинъ въ англо-саксонскомъ и романскомъ мірѣ представляетъ рѣзкій контрастъ; ни въ Англіи, ни въ Америкѣ мы не найдемъ той пропасти, которая отдѣляетъ оба пола во Франціи и Италіи; достаточно сравнить, какой простой и естественной въ странахъ англо-саксонскихъ представляется мысль о совмѣстномъ обученіи и воспитаніи мальчиковъ и дѣвочекъ и какъ туго она прививается во Франціи. Здѣсь дѣло еще болѣе въ нравахъ, чѣмъ въ законодательствѣ, хотя было бы несомнѣннымъ противорѣчіемъ дать политическія права женщинамъ во Франціи и Бельгіи и сохранить параграфы code civil, совершенно ограничивающіе ихъ гражданскую правоспособность. Присоединяется сюда и вліяніе католической церкви, которое до

1) См. послѣднюю главу въ Democracy and Liberty, v. II. Спенсеръ, напротивъ, относится къ этой идеѣ совершенно отрицательно. Justice, ch. 20. Характерная французская точка зрѣнія у Villey, Législation électoral, p. 80.

сихъ поръ глубоко проникаетъ женское населеніе Франціи, Бельгіи, Италіи, Испаніи и внушаетъ серьезныя опасенія прогрессивнымъ партіямъ этихъ странъ, гдѣ ведется постоянная напряженная борьба съ клерикализмомъ, иногда господствующая надъ всѣми другими политическими и общественными вопросами,—страхъ, что допущеніе женщинъ будетъ означать торжество церкви. Несомнѣнно, въ этомъ страхѣ много оппортунизма и непослѣдовательности, но несомнѣнно и то, что бытовыя условія черезвычайно облегчаютъ именно для англо-саксонскихъ странъ, сравнительно съ романскими, введеніе избирательнаго права женщинъ. По всѣмъ своимъ традиціямъ и господствующимъ въ обществѣ понятіямъ Россія въ этомъ отношеніи стоитъ, несомнѣнно, ближе къ Англіи и Америкѣ, чѣмъ къ Франціи, и какъ это ни кажется на первый взглядъ парадоксальнымъ, можно думать, что распространеніе избирательныхъ правъ на женщинъ для нея значительно легче, чѣмъ для многихъ западно-европейскихъ странъ.

Менѣе принципіальное значеніе имѣютъ ограниченія по возрасту. И здѣсь многое зависитъ отъ бытовыхъ условій; несомнѣнно, чѣмъ большія массы гражданъ входятъ въ категорію полноправныхъ, тѣмъ полнѣе осуществляется идея національнаго представительства; съ другой стороны, практически неизбѣженъ низшій предѣльный возрастъ, съ котораго начинается пользованіе избирательными правами. Въ общемъ, политическое совершеннолѣтіе колеблется между 21 и 25 годами, причемъ во многихъ странахъ пассивное право требуетъ болѣе зрѣлаго возраста. Право избирать въ Аргентинѣ дается, начиная съ 17 лѣтъ, въ Мексикѣ—съ 18 лѣтъ, въ Швейцаріи, Венгріи, Болгаріи—съ 20 лѣтъ, во Франціи, Англіи, Италіи, Соединенныхъ Штатахъ, Португаліи, Греціи и т. д.—съ 21 года; въ Австріи—съ 24 л. въ Германіи, Пруссіи, Испаніи, Нидерландахъ, Бельгіи, Норвегіи, Японіи, Россіи—съ 25 лѣтъ. Право быть избираемымъ, гдѣ оно не пріурочено къ тому же возрасту, что и активное, дается—въ Венгріи начиная съ 24 л., во Франціи—съ 25 л., въ Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Австріи, Италіи, Норвегіи—съ 30 л. Интересную особенность представляетъ датскій избирательный законъ, устанавливающій для активнаго избирательнаго права болѣе высокій возрастный цензъ (30 л.),

чѣмъ для пассивнаго (25 л.). Распространеніе избирательнаго права на болѣе молодыя поколѣнія, несомнѣнно, измѣняетъ общій характеръ политической жизни страны, ускоряетъ ея темпъ и усиливаетъ больше „партіи прогресса", чѣмъ „партіи порядка". Законодательство вообще склонно къ постепенному пониженью возрастнаго ценза, хотя есть и обратные примѣры, какъ Бельгія, которая, возвысивъ его до 25 лѣтъ, создала извѣстный коррективъ къ введенному всеобщему избирательному праву.

Нельзя не сказать нѣсколькихъ словъ о требуемомъ цензѣ осѣдлости, т. е. условіи, чтобы избиратель прожилъ извѣстное время въ избирательномъ округѣ. Въ сущности само существованіе такого условія противорѣчитъ идеѣ, что всякій депутатъ представляетъ не свой округъ, а всю страну въ ея цѣломъ; цензъ осѣдлости, вполнѣ естественный при выборахъ въ органы мѣстнаго самоуправленія, не соотвѣтствуетъ задачамъ политическихъ выборовъ. Избиратель остается гражданиномъ своей страны, въ какомъ бы пунктѣ ея онъ ни находился, и какъ бы долго ни продолжалось его пребываніе тамъ. Само требованіе болѣе долгой осѣдлости, несомнѣнно, отстраняетъ значительную часть населенія—особенно среди не-земледѣльческихъ элементовъ. Въ эпоху второй французской республики былъ изданъ законъ 31 мая 1850 г., устанавливавшій для избирателя обязательность трехлѣтней осѣдлости. Законъ былъ прямо продиктованъ страхомъ передъ революціоннымъ рабочимъ движеніемъ, и представители французской буржуазіи видѣли въ немъ важный коррективъ къ всеобщему избирательному праву; однако неудовольствіе, вызванное имъ въ странѣ, было сильнѣе, чѣмъ ожидали, и оказалось какъ нельзя болѣе полезнымъ для цезаристскихъ замысловъ Наполеона [1]).

Въ настоящее время большая часть конституцій все-таки устанавливаетъ извѣстный цензъ осѣдлости: — 3 мѣсяца (Швейцарія), 6 мѣсяцевъ (Франція и Италія), 1 годъ (Бельгія, Англія), 2 года (Испанія). Очевидно, ограничительное дѣйствіе ценза осѣдлости возрастаетъ съ увеличеніемъ его срока.

---

[1]) Вслѣдствіе этого закона въ одномъ департаментѣ Сены 35% избирателей лишились право голоса.

Наконецъ, есть цѣлый рядъ ограниченій, вытекающихъ изъ презумпціи противъ моральныхъ свойствъ человѣка или противъ его самостоятельности,—всякаго рода ограниченія, связанныя съ тѣмъ, что человѣкъ судился и былъ осужденъ, что онъ пользуется общественной благотворительностью [1]). Болѣе принципіальныя возраженія встрѣчаетъ отказъ въ правѣ вотума домашней прислугѣ;—мы находимъ его въ Пруссіи, Саксоніи, Венгріи, Румыніи, Португаліи. Нельзя не видѣть, что здѣсь уже весьма злоупотребляютъ аргументомъ, основаннымъ на зависимости положенія. Отстраненіе отъ избирательнаго права въ нѣкоторыхъ странахъ духовенства и монашества (Швейцарія, Греція, Мексика, Бразилія) вызывается особенно обостренными отношеніями, создавшимися между церковью и государствомъ; съ точки зрѣнія идеи національнаго представительства оно не можетъ быть оправдано. Напротивъ того, отстраненіе дѣйствующей арміи мы находимъ повсюду: эта мѣра одинаково оправдывается заботой объ обезпеченіи свободы выборовъ и о сохраненіи военной дисциплины [2]).

Весьма важное значеніе для пассивнаго права имѣетъ установленная несовмѣстимость между отдѣльными должностями и званіемъ народнаго представителя. Едва ли здѣсь можно вывести отвлеченнымъ путемъ, какая система болѣе усиливаетъ народное представительство: строгое ли устраненіе отъ него лицъ, служащихъ государству, или допущеніе послѣднихъ въ законодательное собраніе. Изъ конституціонной практики Англіи мы знаемъ, что шеррифы и адвокаты не могли быть избираемы уже по закону 1372 г. Злоупотребленія при Стюартахъ заставили въ такъ называемомъ „актѣ о престолонаслѣдіи", представлявшемъ собою какъ бы договоръ націи съ новой династіей, выдвинуть принципъ несовмѣстимости платной государственной должности съ депутатскимъ мандатомъ; это запрещеніе закрывало даже министрамъ доступъ въ парламентъ, и уже въ 1707 г. его значительно смягчили.

[1]) Совершенно неопредѣленно и уже въ этомъ смыслѣ нецѣлесообразно требованіе, предъявляемое § 30 датской конституціи 1866 г. къ избираемому въ фолькстингъ: онъ долженъ быть человѣкомъ добрыхъ нравовъ.

[2]) Защита избирательнаго права военныхъ—у Denfert-Bochereaux, Des groits politigues des militaires.

Во Франціи именно среди депутатовъ третьяго сословія было очень много чиновниковъ: на генеральныхъ штатахъ 1614 г. изъ 192 депутатовъ этого сословія 131 находились на государственной службѣ. Французское національное собраніе, проникнутое принципомъ полнаго раздѣленія властей, запретило своимъ членамъ принимать отъ правительства какія либо мѣста, даже министерскіе посты; таково же было постановленіе конвента и конституціи III г., но съ утвержденіемъ власти Наполеона все измѣнилось: члены законодательнаго корпуса „во имя общаго блага" даже приглашались принимать различныя должности. Хартія 1814 г. и законодательство реставраціи совершенно умалчивали о должностяхъ, что служило поводомъ къ многочисленнымъ злоупотребленіямъ; при іюльской монархіи введены были извѣстныя ограниченія; вторая республика и вторая имперія еще значительно усилили ихъ [1]).

Наиболѣе послѣдовательно взглядъ о несовмѣстимости званія народнаго представителя съ правительственной должностью проводитъ американское законодательство: здѣсь двери конгресса безусловно закрыты даже для лицъ, стоящихъ во главѣ исполнительныхъ департаментовъ, которые соотвѣтствуютъ европейскимъ министерствамъ. Въ Австріи же и нѣмецкихъ государствахъ, напротивъ, не установлено принципіальной несовмѣстимости между законодательнымъ мандатомъ и государственной службой; единственное ограниченіе состоитъ въ томъ, что если депутатъ во время сессіи получитъ оплачиваемое правительствомъ мѣсто, то онъ теряетъ свои депутатскія полномочія, но можетъ быть переизбранъ. Среднее мѣсто занимаетъ французская система: въ принципѣ она провозглашаетъ несовмѣстимость депутатскаго достоинства съ платной государственной должностью, но допускаетъ многочисленныя исключенія для министерскихъ и высшихъ административныхъ и судебныхъ мѣстъ, для членовъ академической корпораціи и для высшихъ представителей религіозныхъ организацій. Иногда, какъ въ Италіи и Португаліи, устанавливается, что число членовъ законодательнаго собранія, находящихся на государственной службѣ, не можетъ превышать извѣстной нормы. Въ Россіи

---

1) К. 1848, ch. IV, § 28. К. 1852, titre III, § 29.

положеніе о думѣ 6 августа стояло на почвѣ полной несовмѣстимости званія члена думы съ платной службой государству—даже для министровъ; послѣднее обстоятельство устранено въ положеніи 20 февраля, которое предусматриваетъ возможность для министровъ быть членами думы [1]).

Всѣ эти стремленія установить несовмѣстимость понятны при наличности сильнаго безотвѣтственнаго правительства, на которое народное представительство не можетъ воздѣйствовать, и которое путемъ давленія на выборахъ проводитъ своихъ креатуръ; но значеніе этихъ ограниченій значительно уменьшается, когда организована надлежащимъ образомъ отвѣтственность исполнительной власти. Тогда подобное ограниченіе прежде всего ограничиваетъ свободу избирателей, которые часто лишаются возможности выбирать людей большого опыта и авторитета и серьезныхъ общественныхъ заслугъ. Во всякомъ случаѣ при правильномъ народномъ представительствѣ совершенно достаточной гарантіей казалось бы требованіе переизбранія депутата при назначеніи его на государственную должность. Это не можетъ относиться къ министрамъ, связь которыхъ съ палатой составляетъ самую сущность парламентскаго строя.

Всѣ приведенныя нами изъятія, имѣющія болѣе или менѣе принципіальный характеръ, ограничиваютъ всеобщность выборовъ. Второй признакъ, указываемый въ общей формулѣ,—это требованіе равенства голосовъ. Принципъ такого равенства подвергался многосторонней критикѣ; соглашались, что у всѣхъ есть извѣстное право участвовать въ политической жизни,—но не равное: образованіе, имущество, жизненный опытъ даютъ, различнымъ людямъ различный удѣльный вѣсъ. Такъ думалъ, поскольку дѣло шло о различіяхъ въ образованіи, Д. С. Милль; такъ же высказывались многіе противники „гегемоніи числа", проникающей современную демократію. „Я, конечно, стою двадцати избирателей Круассэ", писалъ Флоберъ. — „Деньги, умъ, даже природа—всѣ силы должны быть приняты во вниманіе. Но въ настоящее время изъ этихъ силъ я вижу только одну,—число".

Очевидно, что прибавленіе лишняго голоса въ силу имущества или образованія является смягченной формой ценза,

[1]) III, § 18.

и насколько образовательный цензъ логически менѣе противорѣчитъ идеѣ всеобщаго права голоса, чѣмъ цензъ имущественный, настолько и добавочный голосъ, основанный на дипломѣ учебнаго заведенія, менѣе нарушаетъ равенство, чѣмъ добавочный голосъ, опредѣляемый высшимъ налогомъ. Указывается еще на одно основаніе къ добавкѣ голоса,—на возрастъ и особенно на семейное положеніе: мужъ какъ бы получаетъ голосъ своей жены. Очевидно, однако, что разъ допущено отступленіе отъ принципа равенства, то нормы неравенства всегда будутъ произвольны.

Въ настоящее время всеобщее неравное право мы находимъ въ Бельгіи; она перешла къ нему въ 1893 г. Переходъ къ всеобщему равному праву казался слишкомъ рѣзкимъ, и множественность вотума ввели въ видѣ корректива, какъ и повышенный возрастъ для избирателя. Новый законъ даетъ одинъ дополнительный голосъ отцамъ семействъ, достигшимъ 35 лѣтъ и уплачивающимъ извѣстный налогъ, а также владѣльцамъ опредѣленнаго имущества; высшій образовательный цензъ даетъ право на два дополнительные голоса. Никто не можетъ имѣть болѣе трехъ голосовъ. Подъ понятіе всеобщаго неравнаго права можно подвести и систему, дѣйствующую въ Пруссіи, но здѣсь, какъ мы видимъ, признакъ неравенства совершенно перевѣшиваетъ всеобщность; представитель перваго класса имѣетъ какъ-бы въ 20—25 разъ больше вліянія, чѣмъ представитель третьяго.

Система добавочныхъ голосовъ гораздо болѣе развита въ мѣстномъ избирательномъ правѣ, которое тѣсно связано съ имуществомъ избирателя. Въ Швеціи, напримѣръ, городскіе избиратели могутъ имѣть до 100 голосовъ, соотвѣтственно суммѣ уплачиваемаго налога. Эту систему (vote plural) нужно отличать отъ такъ называемаго множественнаго вотума (vote multiple), которую мы находимъ, напримѣръ, въ Англіи: одинъ и тотъ же гражданинъ, обладающій цензомъ въ различныхъ округахъ, получаетъ право избирать во всѣхъ этихъ округахъ,—способъ, осуждаемый англійскими радикальными партіями, которыя давно выставили принципъ: одинъ человѣкъ—одинъ голосъ (one man one vote). Что касается бельгійскаго порядка, то его можно понять лишь какъ переходную ступень къ всеобщему равному избирательному праву, а замѣна этого послѣдняго способомъ дополнительныхъ голо-

совъ—замѣна, рекомендуемая во Франціи нѣкоторыми публицистами,—очевидно, могла бы произойти лишь при глубокомъ и невѣроятномъ кризисѣ современной демократіи [1]).

Третій признакъ, выставленный въ формулѣ,—непосредственность: всеобщее право должно быть прямымъ. Это значитъ что между избирателями и ихъ избранникомъ не должно быть посредствующихъ ступеней. Такіе двухстепенные выборы были установлены, какъ извѣстно, французской конституціей 1791 г., заимствовавшей ихъ, повидимому, изъ процедуры избранія депутатовъ третьяго сословія въ генеральные штаты. Они сохранились въ конституціи III г. и стали еще болѣе многостепенными при Наполеонѣ: прямое избирательное право появилось лишь съ 1817 г. Французская система двухстепенныхъ выборовъ была заимствована Норвегіей въ ея конституціи 1814 г.: вѣроятно, эта двухстепенность здѣсь была также связана съ обширностью территоріи и рѣдкостью населенія [2]). Въ настоящее время эта система сохраняется въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ государствахъ,— Пруссіи, Баваріи, Саксоніи (послѣ реформы 1896 г.) и Австріи (для нѣкоторыхъ курій и нѣкоторыхъ провинцій [3]). Здѣсь всюду демократическія партіи высказываются за скорѣйшій переходъ къ прямымъ выборамъ. Въ подтвержденіе онѣ ссылаются на статистику, изъ которой видно, насколько процентъ неучаствующихъ больше при непрямыхъ выборахъ, и вообще насколько слабѣе они интересуютъ населеніе.

Съ точки зрѣнія демократіи, для которой депутатъ есть представитель всего народа, этотъ способъ уничтожаетъ

---

[1]) Ср. Іеллинекъ. Плюральное избирательное право.—Надо замѣтить, что равенство можетъ нарушаться неравномѣрностью избирательныхъ округовъ, такъ называемой „выборной геометріей“ (Wahlgeometrie), яркіе образцы которой даютъ особенно Германія и Австрія. Наиболѣе дѣйствительное средство борьбы съ этимъ зломъ даетъ американскій порядокъ, по которому избирательные округа перераспредѣляются сообразно съ движеніемъ населенія, удостовѣряемымъ переписями, которыя повторяются каждые 10 лѣтъ.

[2]) Испанская конституція 1812 г., ставшая образцомъ для многихъ эфемерныхъ конституцій 20-ыхъ и 30-ыхъ годовъ въ государствахъ Италіи, установила трехстепенные выборы.

[3]) Какъ мы увидимъ дальше, система косвенныхъ выборовъ весьма часто примѣняется къ составленію верхнихъ палатъ.

одно изъ наиболѣе цѣнныхъ слѣдствій всеобщаго права голоса,—созданіе непосредственной связи между страной и ея законодателями. Только при прямыхъ выборахъ обезпечивается чувство нравственной отвѣтственности передъ избирателями, которое не можетъ быть облечено въ юридическія формы, какъ этого хотѣли бы защитники обязательнаго мандата, но безъ которой сами представительныя учрежденія никогда не могутъ имѣть тѣсной связи съ глубокими національными чувствами и привычками. Избирая лишь выборщика, избиратель не приходитъ въ соприкосновеніе съ принципіальными программными различіями, и если въ странахъ, совершенно не подготовленныхъ къ политической жизни, двухстепенность допустима въ качествѣ переходной формы, то настоящее политическое воспитаніе страны возможно лишь при прямыхъ выборахъ. Если же выборщики избираются съ опредѣленнымъ условіемъ вотировать за такого-то, какъ это имѣетъ мѣсто въ Соединенныхъ Штатахъ при выборѣ президента, то сами выборщики становятся ненужной передаточной инстанціей. Все это вполнѣ объясняетъ отрицательное отношеніе къ двухстепеннымъ выборамъ демократическихъ партій; само собою разумѣется, при трех-и четырехстепенности всѣ эти недостатки усиливаются въ высшей степени. Иногда съ двухстепенными выборами соединяется представленіе о своего рода отборѣ наиболѣе сознательныхъ частей населенія, и изображается дѣло такъ, будто повышеніе качества получаемаго такимъ путемъ представительства искупаетъ другіе недостатки двухстепенности. Такъ смотрѣлъ на дѣло Тэнъ, по словамъ котораго двухстепенность „вносила въ выборы свѣтъ и въ законъ законность", и Токвиль, который преимуществомъ косвенныхъ выборовъ объяснялъ превосходство американскаго сената надъ палатой представителей [1]). Послѣдній примѣръ не относится къ дѣлу: сенатъ избирается законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ, а не спеціально для этой цѣли избранными выборщиками,—разница, которая прекрасно выяснена была уже Миллемъ; выборы отъ учрежденій не страдаютъ недостатками, присущими двухстепеннымъ выборамъ въ строгомъ

1) Taine. Du suffrage universel et de la manière de voter, p. 44. Toqueville, Démocratie en Amerique, v. II, ch. 5.

смыслѣ этого слова [1]). Что же касается послѣднихъ, то можно сказать, что весь политическій опытъ совершенно опровергаетъ это мнѣніе о какой-то большей сознательности и болѣе высокомъ подборѣ, связанныхъ съ косвенными выборами.

Наконецъ, четвертый признакъ—тайная подача голосовъ. Онъ относится болѣе къ техникѣ, чѣмъ къ существу дѣла, но, несомнѣнно, изъ всѣхъ гарантій, которыми обставляютъ выборы, это — важнѣйшая: слишкомъ еще много въ современномъ обществѣ зависимости всякаго рода, а также возможности давленія однихъ на другихъ. Требовать отъ средняго избирателя, чтобы онъ не подчинялся этому давленію и этой зависимости, настаивать на открытомъ голосованіи, которое, впрочемъ, имѣетъ весьма выдающихся защитниковъ, какъ Милль, Гнейстъ, Георгъ Майеръ, — значитъ требовать совершенно неосуществимаго. Всюду мы видимъ параллельно съ демократизаціей избирательнаго права и стремленіе лучше обезпечить тайну вотума: такой переходъ совершился еще въ 1832 году въ Англіи, гдѣ чартисты выставили тайну голосованія, какъ одинъ изъ шести пунктовъ національной хартіи,—позже въ Норвегіи, Баваріи, многихъ швейцарскихъ кантонахъ. Открытая подача голосовъ остается въ Пруссіи, Даніи, Венгріи, нѣкоторыхъ провинціяхъ Австріи, Сербіи. Вопросъ о томъ, какой способъ наилучше обезпечиваетъ тайну — будетъ ли это изоляція избирателя, или передача бюллетеня въ запечатанномъ конвертѣ, или употребленіе единообразныхъ бланковъ,—относится къ техникѣ: повидимому, лучше всего изъ Европейскихъ странъ тайна выборовъ обезпечивается въ Англіи и Бельгіи.

Эти основные четыре признака современнаго всеобщаго избирательнаго права, конечно, не исчерпываютъ его. Изъ прочихъ указанныхъ вопросовъ мы можемъ остановиться на одномъ, имѣющемъ принципіальное значеніе: мы разумѣемъ вопросъ объ одноименныхъ выборахъ или выборахъ по списку. Долженъ ли каждый избирательный округъ посы-

[1]) J. S. Mill. On representative government, ch. 9. Идея двухстепенныхъ выборовъ вообще совершенно чужда англійской политической мысли; гораздо болѣе она привилась во Франціи. Весьма интересны пренія, посвященныя этому вопросу на Франкфуртскомъ парламентѣ 1848 г.: они даютъ исчерпывающій анализъ преимуществъ и недостатковъ обѣихъ системъ. См. Георгъ Мейеръ, Избирательное право. Историческая часть, с. 150—155.

лать лишь одного представителя, или онъ долженъ быть настолько обширенъ, чтобы каждый избиратель могъ намѣтить нѣсколькихъ представителей? Несомнѣнно, это различіе не только техническое: если округъ малъ, и избирается лишь одинъ представитель, то выборы неизбѣжно пріобрѣтаютъ болѣе личный, такъ сказать, характеръ; здѣсь большую роль играетъ знакомство съ личностью представителя, авторитетъ, которымъ онъ пользуется. Наоборотъ, при выборахъ по списку избиратель не такъ легко становится на эту личную точку зрѣнія, онъ больше руководится программными соображеніями; онъ голосуетъ не столько за извѣстныхъ представителей, сколько за опредѣленную партійную програму. Очевидно, цѣлямъ политическаго воспитанія второй способъ соотвѣтствуетъ гораздо больше, чѣмъ первый: при немъ самый актъ политическаго самоопредѣленія совершается несравненно полнѣе, ибо каждый избиратель гораздо опредѣленнѣе долженъ высказаться, какой политическій путь онъ считаетъ самымъ желательнымъ для своей страны; несомнѣнно, что всякія мѣстныя и обывательскія соображенія значительно теряютъ при этомъ силу. Во Франціи всплывала мысль замѣнить голосованіе за представителей голосованіемъ за извѣстныя программы, которыя будутъ поддерживать данные представители. Несомнѣнно, это уже есть нѣчто переходное отъ представительства къ непосредственной демократіи, но здѣсь, съ другой стороны, только доведена до логическихъ послѣдствій мысль, лежащая въ основѣ избранія по списку. Дѣло сводилось бы къ тому же, если бы можно было составить изо всей страны—какъ это предлагалось защитниками теоріи такъ называемаго „collège unique“—единый избирательный округъ: каждый избиратель долженъ былъ бы намѣчать списокъ всѣхъ представителей. Очевидно, личное знакомство съ представителемъ здѣсь совершенно теряло бы значеніе, и каждый избиратель руководился бы лишь чисто программными соображеніями. Отвѣтственность депутата при этомъ не устранялась бы, и это была-бы отвѣтственность передъ всей страной, а не только передъ своимъ округомъ 1).

Признавая эту форму наиболѣе совершеннымъ осущест-

1) Рѣзкая критика выборовъ по списку у Тэна, Du suffrage universel, p. 10—12. Рѣшительное его осужденіе также у Saint Girons, Manuel de droit constitutionnel, p. 175.

вленіемъ идеи политическаго самоопредѣленія націи, живущей въ условіяхъ представительнаго режима, мы не можемъ, однако, не видѣть громадныхъ практическихъ трудностей, связанныхъ съ нею: едва ли въ близкомъ будущемъ она возможна въ какомъ-либо изъ крупныхъ европейскихъ государствъ; несомнѣнно, она неразрывно связана съ сильной партійной организаціей, такъ какъ списки кандидатовъ должны составляться партіями. Но если такая наиболѣе последовательная форма избранія по списку неосуществима сейчасъ и, вѣроятно, будетъ неосуществимой долгое время, то избраніе по списку вообще тѣмъ больше приближается къ ней, чѣмъ крупнѣе соотвѣтствующіе избирательные округа, и чѣмъ меньше въ выборахъ дѣйствуетъ мѣстный и личный моментъ. Въ концѣ концовъ, выборы по списку больше, чѣмъ единоличные, выражаютъ идею, лежащую въ основѣ представительнаго правленія,—что всякій депутатъ, представляетъ націю въ ея цѣломъ. Но эта система, съ другой стороны, требуетъ отъ націи большаго политическаго напряженія, чѣмъ одноименные выборы.

Въ современныхъ крупныхъ государствахъ, вообще говоря, господствуетъ вторая система; мы находимъ ее въ Англіи, Германіи, Франціи, Соединенныхъ Штатахъ. Многія государства сдѣлали опытъ съ избраніемъ по списку и снова вернулись къ одноименному,—Франція ввела его въ 1885 г. [1]) и отказалась отъ него въ 1889 г., Италія имѣла его съ 1882 по 1891 г.; такіе же попытки мы находимъ въ Греціи, Голландіи, отчасти Англіи. Выборы по списку въ настоящее время сохраняются въ Австріи, Норвегіи, Швейцаріи, Бельгіи, Португаліи, Испаніи (хотя тамъ преобладаютъ теперь одноименныя избранія) и Швеціи (лишь въ большихъ городахъ). Тѣмъ не менѣе едва ли такое преобладаніе можетъ дать отвѣтъ на вопросъ о вѣроятномъ будущемъ того или другого способа. Во Франціи, напримѣръ, отказъ отъ системы выборовъ по списку, въ 1889 г. произошелъ по совершенно случайнымъ причинамъ,—изъ за страха передъ движеніемъ въ пользу генерала Буланже, получившаго возможность, благодаря выборамъ по списку, ставить свою кандидатуру въ

1) Мы не говоримъ здѣсь о болѣе раннихъ опытахъ; scrutin de liste устанавливали конституція III г., законъ 1817 г., конституція 1848 г.; собраніе 1871 г. было избрано также по этой системѣ.

цѣломъ рядѣ округовъ. Избраніе по списку тѣмъ болѣе имѣетъ шансы въ будущемъ стать господствующей формой въ конституціонномъ государствѣ, что лишь при немъ возможно такъ называемое пропорціональное представительство.

Мы не будемъ останавливаться на исторіи этой идеи, которая въ глазахъ ея сторонниковъ даетъ единственную возможность справедливой организаціи представительства. Они указываютъ на то, что всякій другой способъ ведетъ къ подавленію большинства меньшинствомъ: всѣ голоса, поданные за кандидатовъ партіи, потерпѣвшей пораженіе, не даютъ никакого результата, а иногда—при искусственномъ распредѣленіи округовъ—вершителями дѣлъ страны являются избранники незначительной части всего населенія. Указывалось на то, какое несоотвѣтствіе получается при мажоритарной системѣ между распредѣленіемъ представителей и избирателей по партіямъ: такъ, въ Бельгіи на выборахъ 1884 г. 36,000 клерикальныхъ избирателей послали въ палату 67 депутатовъ, а 22,000 либеральныхъ избирателей—всего 2.

Дж. С. Милль находилъ, что для всякой демократіи пропорціональное представительство обязательно и необходимо, иначе она не есть демократія въ благородномъ смыслѣ этого слова, а тираннія большинства. Образовалась огромная литература, создавались спеціальныя лиги для пропаганды идеи этой формы представительства; теоретически вырабатывались и практически примѣнялись различные способы ея осуществленія. Сюда относится, такъ называемый, ограниченный вотумъ, — когда ни одинъ избиратель не можетъ подавать голосъ за все число выбираемыхъ,—напримѣръ, при 4 депутатскихъ полномочіяхъ каждый можетъ вотировать лишь за 3. Эта система, которую рекомендовалъ уже Кондорсэ, примѣнялась послѣ 1867 г. въ Англіи; она удержалась въ нѣкоторыхъ штатахъ Америки и нѣкоторыхъ округахъ Испаніи; Италія приняла ее и затѣмъ отказалась отъ нея. Далѣе слѣдуетъ кумулированный вотумъ, когда всякій можетъ или вотировать за нѣсколькихъ кандидатовъ, или отдать всѣ свои голоса одному; этотъ способъ, впервые примѣненный въ Капской Землѣ, употребляется также въ нѣкоторыхъ штатахъ Америки; въ Англіи и Шотландіи его примѣнили къ избранію школьныхъ совѣтовъ. Близко подходитъ къ нему, такъ называемый, способъ простой множественности; болѣе

совершеннымъ выраженіемъ его является система Гэра, который пропагандировалъ ее въ Англіи; ее ввели впослѣдствіи въ 1855 г. въ Даніи. Сущность ея въ слѣдующемъ: всякій, получившій извѣстное число голосовъ въ странѣ,—равняющееся частному отъ дѣленія числа избирателей на число депутатскихъ мѣстъ,—признается избраннымъ; если извѣстный кандидатъ получилъ уже требуемое число голосовъ, то прочіе голоса, поданные за списокъ, въ которомъ этотъ кандидатъ стоитъ первымъ, присчитываются второму, стоящему въ спискѣ. Важный недостатокъ этой системы состоитъ въ томъ, что здѣсь многое зависитъ отъ порядка, въ которомъ вынимаются листы съ именами кандидата.

Перечисленные способы представляютъ лишь грубыя попытки дать представительство меньшинству. Гораздо болѣе тонкой является система, такъ называемой, конкурренціи листовъ: составляются опредѣленные списки кандидатовъ различныхъ партій, и каждой изъ нихъ дается число депутатскихъ мѣстъ, пропорціональное относительному числу поданныхъ за списокъ голосовъ. Усовершенствованный профессоромъ математики въ гентскомъ университетѣ Гондтомъ, этотъ способъ былъ положенъ въ основу новѣйшей бельгійской избирательной реформы, которая въ смыслѣ организаціи представительства меньшинства кажется наиболѣе совершенной; если и въ большихъ государствахъ Европы введутъ пропорціональное представительство, то вѣроятно остановятся именно на системѣ Гондта. Но насъ занимаетъ не техническій вопросъ, а болѣе общій: какъ относится пропорціональное представительство къ идеѣ политическаго самоопредѣленія? Расширяетъ ли его это представительство, или, напротивъ, суживаетъ? При этомъ приходится говорить болѣе или менѣе отвлеченно: вопросъ пропорціональнаго представительства, хотя и поднятый повсюду, далеко не получилъ еще въ политической практикѣ того значенія, какое онъ имѣетъ въ теоріи.

Сама идея представительства меньшинства по существу, конечно, не стоитъ ни въ какомъ противорѣчіи съ демократіей, если подъ послѣдней не понимать демагогію, признающую лишь численное превосходство. Національная воля, осуществляемая въ законодательствѣ, опредѣляется побѣдой болѣе крупныхъ интересовъ, болѣе глубокихъ теченій об-

щественной мысли и чувства, — но побѣда не исключаетъ права побѣжденныхъ отстаивать себя до конца. Надо сознаться, что терпимость къ праву меньшинства имѣетъ великое значенiе для жизнеспособности демократическаго строя, какъ и уваженiе къ основнымъ правамъ человѣка и гражданина: неограниченная тиранiя большинства есть прямой путь къ тиранiи одного лица. Съ этой стороны пропорцiональное представительство, обезпечивая до извѣстной степени меньшинство, можетъ значительно способствовать прочности демократiи, — тѣмъ больше, чѣмъ болѣе широкими правами обезпечено данное народное представительство и чѣмъ менѣе оно имѣетъ противовѣсовъ. Страхъ, высказываемый многими, что при пропорцiональномъ представительствѣ политическая жизнь страны чрезмѣрно раздробится среди мелкихъ партiй, и „тиранiя большинства“ замѣнится „анархiей меньшинства“, едва ли основателенъ; здѣсь все зависитъ отъ того, сосредоточивается ли политическая жизнь около крупныхъ и основныхъ интересовъ, господствующихъ надъ прочими и способныхъ стереть второстепенныя партiйныя различiя.

Но есть и другая сторона дѣла, которая заставляетъ признать, что пропорцiональное представительство способствуетъ болѣе полному политическому самоопредѣленiю; при немъ ослабляется личный и мѣстный характеръ выборовъ и дается имъ болѣе принципiальная постановка. Страна разбивается на обширныя группы-партiи, и каждая изъ этихъ партiй представляется соотвѣтственно своей численности: такая идейная группировка, очевидно, болѣе соотвѣтствуетъ цѣлямъ политическихъ выборовъ, чѣмъ прiуроченiе ихъ къ извѣстнымъ мѣстнымъ округамъ. Наиболѣе совершенной формой являлось бы пропорцiональное представительство отъ всей страны, составляющей какъ бы единый избирательный округъ, при чемъ каждый избиратель намѣчалъ бы весь списокъ представителей, и каждая партiя получала бы число мѣстъ, пропорцiональное числу поданныхъ за ея списокъ бюллетеней. Конечно, это представляетъ огромныя практическiя трудности, и на практикѣ приходится учреждать не одинъ, а много избирательныхъ округовъ; но и при такомъ порядкѣ активное участiе избирателя, несомнѣнно, значительнѣе, необходимость для него разобраться въ про-

граммныхъ вопросахъ, несомнѣнно, настоятельнѣе, чѣмъ при одноименныхъ выборахъ. Указываютъ, что въ этихъ случаяхъ свобода избирателя стѣсняется тѣмъ, что кандидатовъ намѣчаютъ партійные комитеты; но едва ли обыкновенный избиратель имѣетъ много больше свободы при одноименныхъ выборахъ, гдѣ кандидатовъ также выдвигаютъ партіи. При выборахъ по списку и при пропорціональномъ представительствѣ онъ только сознательнѣе и отчетливѣе долженъ опредѣлить свое личное отношеніе къ раздѣляющимъ партіи вопросамъ и невольно отрѣшается отъ обывательскихъ симпатій и антипатій. Это, несомнѣнно, улучшаетъ и облагораживаетъ выборы.

Такимъ образомъ, формой представительства, дающей наиболѣе сильное выраженіе политическому самоопредѣленію націи, является всеобщее право голоса, равное, тайное и прямое, соединенное съ выборомъ по списку и пропорціональнымъ представительствомъ. Послѣднее, какъ мы уже говорили, является пока исключеніемъ; остальные аттрибуты всеобщаго избирательнаго права въ цѣломъ рядѣ странъ стараго и новаго свѣта—въ Германіи, Франціи, Испаніи, Швейцаріи, Болгаріи, Греціи, Баденѣ, Соединенныхъ Штатахъ, другихъ американскихъ республикахъ, Австраліи—уже осуществлены, а въ остальныхъ странахъ, какъ мы видѣли, вопросъ о всеобщемъ, равномъ, тайномъ и прямомъ голосованіи стоитъ на очереди.

Въ глазахъ нѣкоторыхъ всякое другое представительство, поставленное рядомъ съ этимъ, является ослабленіемъ его правильности и отклоненіемъ отъ принципа всеобщности. Здѣсь мы переходимъ къ другому вопросу первоклассной важности для политической морфологіи,—къ вопросу объ одной или двухъ палатахъ.

Система двухъ палатъ.

Идея двухпалатной организаціи разсматривалась чаще въ цѣляхъ полемическихъ и публицистическихъ, чѣмъ въ цѣляхъ объективнаго изученія [1]). Этимъ объясняется то обстоятельство, что съ именемъ второй палаты обыкновенно невольно связывается представленіе объ англійской палатѣ

[1]) Среди необъятной литературы наиболѣе исчерпывающая монографія о двухпалатной системѣ: Desplaces, Sénats et Chambres hautes (1893).

лордовъ или вообще о привилегированной наслѣдственной корпораціи, которая не соотвѣтствуетъ строю современнаго конституціоннаго государства; съ другой стороны, и защитники двухпалатной системы обыкновенно приписываютъ второй палатѣ, такъ сказать, исключительно сдерживающую функцію, представляютъ ее органомъ соціальнаго консерватизма. Едва ли къ этому ряду доказательствъ въ пользу двухъ палатъ можетъ быть отнесенъ извѣстный взглядъ Монтескье, согласно которому аристократическія верхнія палаты, обезпечивая права и интересы высшихъ сословій, примиряютъ ихъ съ общей демократизацiей строя и, такимъ образомъ, содѣйствуетъ сохраненію мира въ государствѣ [1]. Этотъ взглядъ имѣетъ въ виду наличность сильныхъ аристократическихъ элементовъ; но въ различныхъ обществахъ бываютъ различны и эти элементы. При созданіи бельгійской конституціи Нотомбъ говорилъ, что во всякомъ обществѣ есть два класса людей:— покупающихъ трудъ и продающихъ его; соотвѣтственно этому должно быть и два представительныхъ собранія,— точка зрѣнія, которая часто переносится и на вторыя палаты, очевидно, по своему составу мало способныя осуществлять эту задерживающую функцію.

Прежде всего, въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ двухпалатная система есть правило, однопалатная же—рѣдкое исключеніе: мы находимъ послѣднюю лишь въ Греціи, Болгаріи, Сербіи, Люксембургѣ и мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ и швейцарскихъ кантонахъ. Отчасти сюда можетъ быть отнесена и Норвегія, гдѣ сперва избирается единое представительное собраніе, стортингъ, а потомъ оно уже изъ себя путемъ избранія выдѣляетъ вторую палату; эта вторая палата (лагтингъ) является какъ-бы комисіей остальной части стортинга, составляющей первую палату (одельстингъ). Точно также и за предѣлами Европы господствуетъ двухпалатная организація: мы находимъ ее въ Соединенныхъ Штатахъ—въ союзѣ и отдѣльныхъ штатахъ,— въ Канадѣ, въ южно-американскихъ республикахъ, въ Японіи, въ новѣйшей Австралійской федераціи. Мексика, установившая у себя въ 1857 г. одну палату, создала въ 1874 г. вторую; еще раньше такой переходъ совершили нѣкоторые отдѣльные штаты Америки—Георгія, Пенсильванія.

[1]) Esprit des lois, l. XI, ch. 6.

Но если двухпалатная организація есть скорѣе правило, то въ самомъ устройствѣ вторыхъ палатъ мы находимъ большое разнообразіе. Здѣсь мы сталкиваемся съ тремя главными типами этихъ палатъ:—онѣ бываютъ наслѣдственныя, назначенныя (обыкновенно монархомъ) и выборныя. Эти три формы, можно сказать, отражаютъ три стадіи въ развитіи европейскаго государства: феодально-аристократическую, абсолютно-монархическую и демократическую.

Наиболѣе чистые образцы верхнихъ палатъ перваго рода даютъ страны, имѣющія большое сходство между собой по древности традицій ихъ представительства: Англія и Венгрія. Англійскій парламентъ, какъ мы видѣли, сложился еще въ 13 вѣкѣ: въ этомъ парламентѣ выдѣляются представители верхняго слоя феодальнаго общества, которые поименно приглашаются королемъ, и представители графствъ и городовъ. Раздѣленіе функцій привело уже въ 14 вѣкѣ при Эдуардѣ III къ раздѣленію парламента; приглашаемые бароны совмѣстно съ королевскими совѣтниками обсуждали государственныя дѣла и составляли высшій законодательно-административный органъ; компетенція же представителей графствъ и городовъ сперва ограничивалась преимущественно вопросами бюджета. Раздѣленіе закрѣпилось наслѣдственностью лордовъ-членовъ верхней палаты; эта наслѣдственность была признана въ 1377 г. Палата общинъ, какъ мы видѣли, претерпѣла глубокія измѣненія и постепенно приблизилась къ представительству всей націи; палата лордовъ, уничтоженная на короткое время въ эпоху англійской революціи и впослѣдствіи снова возстановленная, сохранила свой характеръ, хотя, конечно, ея политическій вѣсъ упалъ, и при столкновеніи съ нижней палатой послѣднее слово остается за послѣдней. Замѣчательно, что англійская радикальная партія вообще относится несочувственно къ проектамъ преобразованія палаты лордовъ на началахъ представительства; стремясь къ уничтоженію палаты лордовъ вообще, она считаетъ ее болѣе безвредной въ теперешнемъ архаическомъ видѣ. Нельзя сказать, однако, чтобы палата лордовъ была учрежденіемъ чисто наслѣдственнымъ: не говоря уже о новыхъ пожалованіяхъ пэрскаго достоинства, гдѣ королевская власть можетъ дѣйствовать свободно и создавать новыхъ пэровъ въ неограниченномъ

числѣ, мы видимъ среди палаты лордовъ и выборые элементы. Таковыми являются именно лорды Шотландіи и Ирландіи; первые суть делегаты своего сословія, которое ихъ выбираетъ на срокъ сессіи нижней палаты; вторые также выборные, но сохраняютъ достоинство пожизненно. Сюда же относятся такъ называемые судебные или апелляціонные лорды (Lords of Appeal in Ordinary), которые являются лордами лишь поскольку они исполняютъ судебныя функціи; введеніе ихъ было вызвано тѣмъ, что верхняя палата сохранила свои права высшаго апелляціоннаго судилища, и необходимо было имѣть въ ней юристовъ.

Венгрія, въ которой традиціи политической свободы восходятъ также къ 13 вѣку, имѣла подобное собраніе, состоявшее изъ членовъ высшей аристократіи, окружавшихъ короля, и изъ представителей мѣстнаго дворянства—землевладѣльцевъ, помѣщиковъ, жившихъ въ провинціяхъ-комитатахъ. Это собраніе распалось на двѣ части, — на такъ называемый столъ магнатовъ и второй столъ. Въ первомъ достоинство члена передавалось наслѣдственнымъ путемъ; второй превратился въ представительство комитатовъ. Второй столъ является теперь обыкновенной палатой представителей, избираемыхъ непосредственно, хотя на основаніи довольно высокаго ценза; первый же остался наслѣдственной корпораціей. Когда графъ Тисса на своемъ опытѣ въ 1885 г. убѣдился въ неудобствахъ этого аристократическаго учрежденія, оказавшаго упорное противодѣйствіе его законопроекту о гражданскомъ бракѣ, онъ значительно ослабилъ его наслѣдственный характеръ, проведя реформу его: король получилъ право назначить въ столъ магнатовъ 50 пожизненныхъ членовъ, а наслѣдственные магнаты сохраняли свое право засѣдать въ палатѣ лишь при условіи, если они получали со своей земли не менѣе 3000 флориновъ доходу. Это сочетаніе наслѣдственнаго права нѣкоторыхъ членовъ верхней палаты съ требованіемъ извѣстнаго ценза мы находимъ также въ Испаніи, Баваріи и т. д. Неудачную попытку учредить наслѣдственную верхнюю палату, которую такъ отстаивалъ Б. Констанъ [1]), мы встрѣчаемъ во Франціи, въ эпоху реставраціи; послѣ 1830 г. до-

[1]) Principes de politique, ch. 4.

стоинство пэровъ, сообщаемое королевскимъ назначеніемъ, стало пожизненнымъ.

Вторая группа верхнихъ палатъ состоитъ изъ палатъ съ назначенными членами; при этомъ иногда королевская власть ничѣмъ не связывается въ ихъ назначеніи, иногда же она должна назначать лицъ изъ извѣстныхъ установленныхъ категорій. Въ нѣмецкихъ государствахъ обыкновенно верхнія палаты включаютъ членовъ, вступающихъ и по назначенію, и по наслѣдственному праву, но здѣсь, при исключительно сильной монархической власти, преобладаетъ назначеніе. Такъ, въ прусской палатѣ господъ (Herrenhaus), наряду съ высшими придворными чинами, входящими въ составъ палаты по должности, и потомками медіатизированныхъ владѣтельныхъ князей, земли которыхъ были поглощены Пруссіей, мы встрѣчаемъ лицъ, которыхъ назначаетъ король по представленію пользующихся этой привилегіей аристократическихъ фамилій, церковныхъ капитуловъ, 9 университетовъ, многихъ муниципальныхъ совѣтовъ,—а сверхъ того, король можетъ назначить въ эту палату, кого онъ захочетъ. Близко къ этому устроены верхнія палаты въ Австріи, Баваріи, Виртембергѣ. Выборность здѣсь отсутствуетъ или сведена до минимума, но мы встрѣчаемъ и такія верхнія палаты, гдѣ съ назначеніемъ сочетается и наслѣдственность, и выборность, при чемъ каждый элементъ представленъ различно по численности. Такъ, японская верхняя палата состоитъ изъ членовъ, входящихъ въ нее по своему происхожденію, далѣе, изъ членовъ, назначенныхъ императоромъ за особыя заслуги передъ отечествомъ, и, наконецъ, изъ представителей провинцій: они выбираются изъ лицъ, уплачивающихъ наиболѣе высокіе налоги, и утверждаются императоромъ. Преобладаетъ, однако, принципъ наслѣдственности; членовъ палаты по избранію и назначенію не можетъ быть больше, чѣмъ наслѣдственныхъ. Тѣ же элементы встрѣчаются въ современной испанской верхней палатѣ; но здѣсь на долю выборныхъ приходится половина членовъ,—180 изъ 360; остальные входятъ по наслѣдственному праву, какъ испанскіе гранды, если они обладаютъ опредѣленнымъ доходомъ,—или назначаются королемъ.

Къ этой же категоріи верхнихъ палатъ принадлежитъ и нашъ государственный совѣтъ, реформированный по закону 20 февраля 1906 г. Члены его состоятъ изъ назначенныхъ

и избранныхъ, причемъ согласно закону число первыхъ не можетъ превышать числа послѣднихъ. Къ выборнымъ элементамъ принадлежатъ представители бѣлаго и чернаго духовенства (хотя едва ли здѣсь можно говорить о выборѣ, такъ какъ ихъ собственно назначаетъ синодъ), дворянскихъ собраній, торгово-промышленныхъ корпорацій, университетовъ и академій (путемъ двухстепенныхъ выборовъ) и, наконецъ, губернскихъ земскихъ собраній (путемъ прямыхъ выборовъ). За исключеніемъ представителей отъ университетовъ и духовенства, отъ избираемыхъ требуется особый высокій цензъ. Будущее покажетъ, какая роль принадлежитъ этому преобразованному государственному совѣту въ конституціонной жизни Россіи.

Чистый типъ верхней палаты, составленной изъ членовъ по назначенію, мы встрѣчаемъ во многихъ англійскихъ колоніяхъ, гдѣ сказывалось сознательно или безсознательно стремленіе скопировать англійскую палату лордовъ. Такъ, федеральный сенатъ Канады (Dominion), по конституціи 1867 г., назначается генералъ-губернаторомъ. Однако съ расширеніемъ самостоятельности колоній развивается и тенденція перейти къ выборнымъ верхнимъ палатамъ. Въ Европѣ самый типичный образецъ чисто-назначенной верхней палаты представляетъ итальянскій сенатъ. Здѣсь установлены извѣстныя категоріи, изъ которыхъ король можетъ брать сенаторовъ: къ нимъ относятся: высшее духовенство, бывшіе министры, послы, президенты и члены высшихъ судовъ, президенты и депутаты палатъ, члены государственнаго совѣта, генералы, академики—и, наконецъ, лица, вообще выдвинувшіяся особыми заслугами на поприщѣ наукъ и искусствъ, а также лица, уплачивающія особенно высокія суммы прямого налога. Право короля здѣсь шире, чѣмъ кажется: онъ не обязанъ брать изъ всѣхъ категорій и не связанъ числовыми нормами.

Третій типъ верхнихъ палатъ, соотвѣтствующій современной демократизаціи конституціоннаго государства, представляютъ выборныя палаты. Способъ выбора здѣсь различенъ: часто онъ находится въ извѣстной связи съ органами мѣстнаго самоуправленія. Таковыми являются выборные члены испанскаго сената,—представители провинціальныхъ совѣтовъ и делегаты муниципій; таковымъ же является и французскій сенатъ, созданный закономъ 1875 г., который

вернулъ Францію къ двухпалатной системѣ, отмѣненной конституціями 1791 г. и 1848 г. Его избираютъ члены департаментскихъ совѣтовъ, кантональныхъ совѣтовъ, делегаты муниципальныхъ совѣтовъ и депутаты даннаго департамента. Эта коллегія выборщиковъ составлена изъ лицъ, совершенно чуждыхъ другъ другу: французскій сенатъ не сталъ ни дѣйствительнымъ представительствомъ мелкихъ территоріальныхъ единицъ, „великимъ совѣтомъ коммунъ", какимъ его желалъ видѣть Гамбетта, ни представительствомъ департаментовъ: отчасти слабость и искусственность его связана со слабостью мѣстнаго самоуправленія во Франціи вообще. Бельгійскій сенатъ, хотя здѣсь, напротивъ, всѣ традиціи мѣстнаго самоуправленія отличались необыкновенной живучестью, первоначально былъ созданъ безъ всякой связи съ его органами: по конституціи 1831 г. его избирали тѣ же самые, которые пользовались правомъ избирать въ нижнюю палату, но отъ избираемыхъ требовался высокій цензъ: здѣсь имѣлось въ виду обезпечить представительство болѣе состоятельныхъ классовъ и задержать слишкомъ смѣлыя попытки соціальнаго законодательства. Послѣ реформы 1893 г. въ сенатъ введены избранники провинціальныхъ совѣтовъ, причемъ число ихъ соотвѣтствуетъ населенію каждой провинціи; отъ этихъ сенаторовъ законъ не требуетъ никакого пассивнаго ценза: его какъ-бы замѣняетъ авторитетъ избравшихъ его провинціальныхъ совѣтовъ; но все таки они составляютъ меньшинство. Верхняя палата въ Даніи избирается не органами мѣстнаго самоуправленія, а отчасти путемъ двухстепенныхъ выборовъ, отчасти путемъ выборовъ по цензу. Къ подобному же типу относится румынскій сенатъ. Напротивъ,—въ Швеціи и Голландіи верхняя палата цѣликомъ опирается на мѣстное самоуправленіе: шведскій ландтингъ выбирается отчасти провинціальными совѣтами, отчасти муниципальными совѣтами болѣе значительныхъ городовъ—съ населеніемъ свыше 25000 жителей. Голландія представляетъ въ этомъ отношеніи особый интересъ, какъ первая европейская страна, создавшая верхнюю палату изъ выборныхъ отъ мѣстнаго самоуправленія. До 1848 г. здѣсь былъ сенатъ, назначавшійся королемъ; организація же представительства, которую создалъ въ 1848 г. знаменитый политическій реформаторъ Торбеке,

приближается по характеру къ тому, что мы видимъ въ федеративныхъ государствахъ. Теперь верхняя палата голландскихъ генеральныхъ штатовъ вся составлена изъ выборныхъ представителей провинціальныхъ совѣтовъ: вспомнимъ, что до 1795 г. Голландія была союзомъ самостоятельныхъ провинцій,—по нѣмецкой терминологіи она была Staatenbund, а не Bundesstaat; впрочемъ, какъ мы увидимъ дальше, въ противоположность принципу, обычно примѣняемому при федеративномъ устройствѣ, число представителей здѣсь неравное отъ разныхъ провинцій и измѣняется въ зависимости отъ ихъ территоріи и населенія (отъ 3 до 10 по дѣйствующей конституціи 1887 г.). Такая же областная верхняя палата предполагалась для Австріи согласно проекту конституціи, выработанному кремзирскимъ рейхстагомъ въ 1848 г.: это вполнѣ соотвѣтствовало стремленіямъ австрійскихъ земель къ широкой федераціи. Послѣдующая реакція не дала, однако, осуществиться этому проекту; планъ намѣченный кремзирскимъ рейхстагомъ для устройства верхней палаты, былъ примѣненъ въ 1867 г. къ организаціи нижней. Отъ палатъ подобнаго типа намъ всего естественнѣе перейти къ федеративнымъ государствамъ, заслуживающимъ особаго вниманія при изученіи двухпалатной системы.

Въ самомъ дѣлѣ, всякое федеративное государство основывается на извѣстномъ двоевластіи: правда, законъ отдѣльнаго входящаго въ федерацію штата или кантона при столкновеніи съ закономъ цѣлаго государства не имѣетъ силы, но, съ другой стороны, этимъ штатамъ и кантонамъ обезпечена извѣстная область, куда не имѣетъ права вмѣшиваться центральное правительство и представительство. Этой двойственности федеративнаго государства должна соотвѣтствовать двойственность въ его представительствѣ: одна палата представляетъ какъ бы все населеніе въ совокупности, другая—отдѣльныя органическія единицы, изъ которыхъ состоитъ федеративное государство. При этомъ, такъ какъ каждая часть, каждый штатъ въ качествѣ самостоятельной единицы имѣетъ равный политическій вѣсъ, то и самое представительство отъ каждой части или каждаго штата должно быть равнымъ, внѣ зависимости отъ величины территоріи и населенія. Такое равенство, очевидно, представляется особенно важнымъ для менѣе населенныхъ и вообще, менѣе сильныхъ штатовъ

Типичный образецъ подобнаго устройства даютъ Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты: здѣсь на ряду съ палатой депутатовъ, избираемой пропорціонально населенію, мы видимъ сенатъ, въ который входятъ по два представителя отъ каждаго штата. Такое же федеральное устройство установлено въ большинствѣ другихъ американскихъ республикъ, созданныхъ по образцу Соединенныхъ Штатовъ: всюду—въ Мексикѣ, Аргентинѣ, Бразиліи, Венецуелѣ—мы находимъ сенатъ съ равномѣрнымъ представительстомъ отдѣльныхъ штатовъ. Въ Европѣ подобная организація осуществлена въ Швейцаріи: нижнюю палату составляетъ избранный пропорціонально населенію національный совѣтъ, верхнюю—совѣтъ кантоновъ, куда входятъ по два представителя отъ каждаго кантона. Такую же, наконецъ, систему мы находимъ и въ Австралійской федераціи, образовавшейся въ 1900 г.; и здѣсь, несмотря на громадную разницу въ населенности штатовъ, сенатъ составленъ изъ ихъ представителей въ равномъ количествѣ,—по 6 отъ каждаго. Само избраніе въ верхнюю федеральную палату можетъ производиться различнымъ образомъ: отъ законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ, какъ это мы видимъ въ Сѣверной Америкѣ, или отъ всей массы выборщиковъ въ представительство штатовъ, какъ въ Австраліи и Бразиліи, или, наконецъ, этотъ способъ предоставляется усмотрѣнію самихъ штатовъ или кантоновъ, какъ въ Швейцаріи.

Извѣстные элементы федерализма мы находимъ и въ Германской имперіи, хотя преобладаніе Пруссіи и соединеніе императорской власти съ властью короля прусскаго весьма усиливаетъ въ ней централистическій моментъ. Конечно, германскій союзный совѣтъ (Bundesrat) никакъ нельзя приравнивать къ американскому сенату или швейцарскому совѣту кантоновъ — прежде всего потому, что онъ есть представительство не отдѣльныхъ государствъ имперіи, а ихъ правительствъ. О равенствѣ голосовъ отдѣльныхъ государствъ въ этомъ союзномъ совѣтѣ не можетъ быть и рѣчи; но, съ другой стороны, нельзя сказать, чтобы это представительство было пропорціонально населенію или фактическому вѣсу отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Достаточно указать, что изъ 58 мѣстъ на долю Пруссіи приходится лишь 17, Баваріи—6, Саксоніи и Виртемберга—по 4,

Бадена и Гессена—по 3, Мекленбургъ-Шверина--по 2; остальныя 17 государствъ имѣютъ по 1 представителю. Пруссія обладаетъ лишь 17 голосами изъ 58,—это какъ будто не соотвѣтствуетъ ея фактической гегемоніи и указываетъ на желаніе обезпечить мелкія нѣмецкія государства; но такое впечатлѣніе значительно ослабится, если вспомнить, что несогласіе 14 голосовъ останавливаетъ всякій пересмотръ конституціи, что въ случаѣ равенства голосовъ перевѣсъ остается за мнѣніемъ, которое поддерживаютъ представители Пруссіи (въ союзномъ совѣтѣ всѣ представители отдѣльнаго государства должны вотировать одинаково), что Пруссіи, наконецъ, предоставляется абсолютное veto относительно военныхъ и морскихъ силъ имперіи и имперскаго обложенія [1]).

Сказаннаго достаточно, чтобы понять, насколько трудно судить о вторыхъ палатахъ вообще, не принимая во вниманіе ихъ устройства. Между тѣмъ ходячія возраженія противъ нихъ, основанныя на предполагаемомъ ихъ антидемократизмѣ, не считаются именно съ этими глубокими различіями.

Съ морфологической точки зрѣнія прежде всего приходится оговориться: ни палаты наслѣдственныя, ни палаты назначенныя не расширяютъ, очевидно, объема, въ которомъ совершается національное самоуправленіе; ни наслѣдственные лорды, ни назначенные члены прусской палаты господъ или итальянскаго сената не являются народными представителями, подлежащими переизбранію и вынужденными считаться съ волей населенія [2]).

Это не исключаетъ того обстоятельства, что въ извѣстные моменты, когда народное представительство находится подъ сильнымъ давленіемъ правительства, которое умѣетъ устраи-

---

[1]) Многіе юристы отказываются вообще видѣть въ союзномъ совѣтѣ верхнюю палату и признаютъ Германію государствомъ однопалатнымъ. Такой взглядъ, основательный, быть можетъ, съ точки зрѣнія чисто юридической, едва ли оправдывается, разъ мы станемъ на почву политической морфологіи: вѣрнѣе отнести союзный совѣтъ къ типу палатъ по назначенію; а такъ какъ члены союзнаго совѣта каждую минуту могутъ быть отозваны, и назначающія ихъ правительства ничѣмъ не связаны, то принципъ назначенія проявляется здѣсь въ наиболѣе чистомъ видѣ и съ наибольшимъ напряженіемъ. Срав. Burgess. Political science, v. II, p. 77. О двойственномъ характерѣ союзнаго совѣта у Laband, I B., 217 S.

[2]) Объ этомъ у Duguit, L'Etat, v. II, p. 151.

вать благопріятные для него выборы, или когда оно дѣйствуетъ среди націи, политически совершенно не воспитанной, — даже такія верхнія палаты могутъ являться коррективами и ослаблять дѣйствіе всемогущей бюрократіи. Какъ правило, однако, онѣ ослабляютъ именно народное представительство. Ясно, что онѣ гораздо болѣе соотвѣтствуютъ октроированнымъ, чѣмъ народно-сувереннымъ конституціямъ: въ послѣднихъ во всякомъ случаѣ окончательное рѣшеніе должно оставаться за непосредственными избранниками народа, — какъ это мы и видимъ въ Англіи. Но можно ли сказать это и относительно вторыхъ палатъ, образованныхъ путемъ выбора?

Главный аргументъ въ пользу двухъ палатъ—желательность прохожденія всякаго закона черезъ два собранія, освѣщенія его съ различныхъ точекъ зрѣнія — остается не опровергнутымъ и, быть можетъ, даже съ возрастающей сложностью законодательной техники пріобрѣтетъ особое значеніе. При однопалатной системѣ значительная часть законодательной работы переносится въ департаменты и бюро. Важно, конечно, одно,—чтобы оба момента общественнаго сознанія и государственнаго интереса, выражающіеся въ двухъ палатахъ, обладали приблизительно равнымъ значеніемъ. Если вторая палата устроена съ цѣлью представлять небольшую часть націи, а первая представляетъ эту націю болѣе или менѣе въ ея цѣломъ, если вторая палата основана на высокомъ имущественномъ цензѣ (какъ мы видимъ, напримѣръ, въ бельгійскомъ сенатѣ, особенно въ его первоначальной формѣ, или въ современной румынской и отчасти датской верхней палатѣ),—то такія привилегіи для незначительной части націи ничѣмъ не могутъ быть оправданы съ точки зрѣнія демократическаго принципа, и едва ли соотвѣтствуютъ господствующей тенденціи къ демократизаціи государства. Съ другой стороны, безспорно существуетъ двойственность общественно-государственныхъ интересовъ, имѣющихъ равное право на политическое выраженіе; это— интересы государства въ его цѣломъ — съ одной стороны, и интересы отдѣльныхъ мѣстностей, его частей, съ другой. Различіе это не связано ни съ профессіональными, ни съ классовыми интересами; оно связано лишь съ принадлежностью каждаго гражданина къ союзу государст-

венному и союзу мѣстному; поэтому представительство мѣстностей, какъ таковыхъ, представительство момента многообразія частей государства, въ противоположность моменту его единства, не ослабляетъ, а усиливаетъ политическое самоопредѣленіе націи. Двумъ вышеуказаннымъ моментамъ и могутъ соотвѣтствовать двѣ палаты: одна, избранная всеобщимъ правомъ голоса, другая — мѣстными учрежденіями, которыя сами основаны на всеобщемъ правѣ голоса (съ необходимыми коррективами, какъ осѣдлость и т. п.). Существованіе такой второй палаты обезпечиваетъ мѣстные интересы,—которые суть прежде всего интересы живущихъ на мѣстахъ массъ,—отъ чрезмѣрной централизаціи. Къ типу такихъ палатъ приближаются шведская и голландская; ярко его выражаетъ и такъ называемая земская палата въ извѣстномъ проектѣ основного закона русскаго государственнаго устройства.

Наиболѣе полно обезпечиваются интересы частей, въ противуположность интересамъ цѣлаго, въ государствахъ федеративныхъ. Но какъ мы указывали, съ точки зрѣнія политической морфологіи нѣтъ опредѣленной границы между децентрализаціей и федерализмомъ; во всякомъ случаѣ широкое мѣстное самоуправленіе соприкасается съ автономіей областей. Поэтому верхнія палаты въ Голландіи и Швеціи нѣсколько приближаются къ типу, который мы встрѣчаемъ въ Швейцаріи и Америкѣ. Федеративное же государство неизбѣжно требуетъ двухпалатной системы. Оно совмѣщаетъ сильныя стороны крупныхъ политическихъ соединеній съ широкой самостоятельностью ихъ составныхъ частей и въ наибольшой степени примиряетъ требованія государственнаго могущества и полититической свободы, и тамъ, гдѣ оно возможно по историческимъ условіямъ, приходится признать, что именно въ немъ политическое самоопредѣленіе націи совершается съ наибольшей полнотой, и что тогда необходимо и существованіе двухъ палатъ, изъ которыхъ одна представляетъ цѣлое, а другая—отдѣльныя части.

Возражаютъ, что двойственность представительства противорѣчитъ единству народнаго суверенитета, существу національной воли. Такъ думалъ Сіэсъ, когда онъ, опровергая двухпалатную систему, ссылался на невозможность для націи одновременно имѣть двѣ воли по одному и тому же во-

просу. Такъ думали Рабо-Сентъ-Этьеннъ, Кондорсэ, Робеспьеръ. Но это предполагаемое единство есть лишь метафизическая фикція, отражающая механическій взглядъ 18 вѣка на природу человѣческихъ обществъ. Для насъ, воспитанныхъ на соціальной наукѣ 19 вѣка, переживших его историческій опытъ, общество уже не можетъ представляться въ видѣ какой то суммы атомовъ; мы научились видѣть въ немъ прежде всего постоянное взаимодѣйствіе накопленныхъ и вновь накопляемыхъ навыковъ и энергій. Солидарность, создаваемая мѣстной жизнью, общими интересами болѣе тѣснаго, чѣмъ государство, союза, имѣетъ великое значеніе для жизни страны; она смягчаетъ контрастъ между индивидуумомъ и государствомъ и, являясь цѣннымъ источникомъ соціальнаго творчества, заслуживаетъ особаго представительства. Народный суверенитетъ не есть, такъ сказать, субстанція, это есть процессъ, равнодѣйствующая національныхъ энергій, которыя въ народномъ представительствѣ должны получить возможно полное и всестороннее выраженіе.

Итакъ, наиболѣе полное политическое самоопредѣленіе націи осуществляется въ демократическихъ федеративныхъ государствахъ съ двумя палатами, одна изъ которыхъ представляетъ единство цѣлаго, а другая—многообразіе частей [1]).

Намъ остается сказать нѣсколько словъ относительно организаціи представительства; хотя они относятся больше къ техникѣ дѣла, но та или другая техника, безспорно, измѣняетъ общій характеръ конституціоннаго режима. Сюда прежде всего относится вопросъ о срокѣ, на который избирается представительство. Еще въ 17 вѣкѣ въ эпоху англійской революціи левеллеры требовали ежегодно возобновляемыхъ парламентовъ,—требованіе, которое включили въ свою программу и чартисты. Въ общемъ ясно, что

[1]) Эсменъ склоненъ объяснять реакцію противъ двухпалатной системы, замѣчаемую въ Англіи и ея колоніяхъ (напримѣръ, въ Канадѣ), извѣстнымъ разочарованіемъ въ представительномъ правленіи и сочувствіемъ тому, что онъ называетъ правленіемъ полу-представительнымъ, гдѣ есть элементы непосредственной демократіи. См. его весьма замѣчательный этюдъ о „двухъ формахъ правленія", приложенный къ I тому русскаго перевода Основныхъ началъ государственнаго права.

чѣмъ сроки эти короче, тѣмъ болѣе представительныя учрежденія зависятъ отъ массы избирателей и тѣмъ точнѣе они могутъ отражать господствующія теченія въ странѣ. Съ другой стороны, слишкомъ короткій срокъ ослабляетъ представительство, не даетъ ему пріобрѣсти извѣстной политической традиціи и, при наличности сильной правительственной власти, оказывается не въ состояніи служить ей достаточнымъ противовѣсомъ. Обыкновенно срокъ, на который избираютъ палаты, колеблется отъ 2 лѣтъ (Соединенные Штаты) до 7 лѣтъ (Англія — здѣсь, впрочемъ, нижняя палата распускается всегда до истеченія полнаго срока). Тамъ, гдѣ верхнія палаты также составляются путемъ выборовъ, онѣ избираются на болѣе продолжительный срокъ, чѣмъ нижнія; предполагается, что онѣ должны выражать устойчивость политическихъ традицій среди смѣны общественныхъ настроеній. Въ Испаніи верхняя палата избирается на 10 л., нижняя на 5; въ Голландіи на 9 и на 4; въ Бельгіи на 8 и 4; во Франціи на 9 и 4; въ Швеціи на 9 и 3; въ Румыніи на 8 и 4; въ Чили на 6 и 3; въ Соединенныхъ Штатахъ на 6 и 2, въ Бразиліи на 9 и 3; въ Даніи на 8 и 3; въ Баденѣ на 8 и 4 и т. д. И у насъ государственная дума избирается на 5 лѣтъ, а выборные члены государственнаго совѣта на 9 л. Очевидно, здѣсь не можетъ быть апріорно установленнаго, такъ сказать, нормальнаго срока, но, повидимому, по крайней мѣрѣ, для нижнихъ палатъ при темпѣ современной жизни этотъ срокъ колеблется между 3 и 5 годами.

Другой вопросъ, — возобновляется ли представительство сразу, или по частямъ — по $^1/_3$, $^1/_2$ и т. п. И здѣсь въ большинствѣ нижнихъ палатъ мы находимъ возобновленіе цѣликомъ, въ большинствѣ выборныхъ верхнихъ — по частямъ. Первый способъ позволяетъ народному представительству быть болѣе точнымъ и полнымъ выраженіемъ господствующихъ въ данную минуту среди страны мыслей и пожеланій; второй предполагаетъ большее сохраненіе преемства и какъ бы болѣе приличествуетъ учрежденіямъ, которыя по мысли ихъ творцовъ, должны стоять на стражѣ этого преемства. Частичное возобновленіе нижней палаты, существовавшее во Франціи въ эпоху реставраціи до 1824 г., въ настоящее время встрѣчается лишь въ Бельгіи, Голландіи, Баденѣ, Саксоніи; для верхнихъ палатъ оно примѣняется во

Франціи, Бельгіи, Голландіи, Даніи, Румыніи, Соединенныхъ Штатахъ, Мексикѣ, Бразиліи, Чили, и т. д.; у насъ его вводитъ для государственнаго совѣта положеніе 20 февраля 1906 г. Наиболѣе часто встрѣчается возобновленіе по половинамъ или по третямъ.

B. Компетенція законодательныхъ органовъ.

Политическое самоопредѣленіе націи, очевидно, характеризуется не только тѣмъ, насколько широкіе слои надѣлены политическими правами—прежде всего избирательнымъ правомъ, — но и тѣмъ, насколько широко простирается компетенція избранниковъ народа. Въ Германіи существуетъ всеобщее избирательное право, котораго нѣтъ въ Англіи, но воля германскаго рейхстага въ гораздо меньшей степени опредѣляетъ курсъ государственной политики, чѣмъ воля англійской палаты общинъ. Изъ всѣхъ функцій народнаго представительства основной обыкновенно считается законодательная; — мысль эта лежитъ въ основаніи традиціонной теоріи раздѣленія властей.

Противъ этой теоріи выдвигаются вѣскія возраженія. Бэджготъ, напримѣръ, считалъ, что основная функція англійской палаты общинъ вовсе не есть законодательная работа: таковой въ его глазахъ является „функція избирательная",— т. е. выдѣленіе изъ среды парламента министровъ. Далѣе слѣдуютъ: функція выражающая, т е. выраженіе мыслей народа относительно всѣхъ всплывающихъ на политическомъ горизонтѣ вопросовъ; функція учительская, — политическое и общественное воспитаніе націи; функція освѣдомляющая,— она соотвѣтствуетъ средневѣковой обязанности извѣстныхъ лицъ и корпорацій доводить обо всемъ, происходящемъ въ странѣ, до свѣдѣнія монарха: теперь только мѣсто монарха занимаетъ народъ. Лишь на пятомъ мѣстѣ стоитъ функція законодательная. „Отрицать великую важность ея было бы, конечно, нелѣпо. Я отрицаю только, что она столь же важна, какъ управленіе всѣмъ государствомъ, осуществляемое черезъ исполнительную власть, или политическое воспитаніе парламентомъ всего народа. Я признаю, что бываютъ времена, когда законодательная дѣятельность имѣетъ большее значеніе, чѣмъ все это. Народъ можетъ быть недоволенъ своими

законами и нуждаться въ ихъ измѣненіи; нѣкоторые спеціальные хлѣбные законы могутъ вредить всей промышленности, и освобожденіе отъ нихъ стоитъ тысячи административныхъ ошибокъ. Но въ общемъ, законы соотвѣтствуютъ жизни страны; приспособленіе ихъ къ спеціальнымъ случаямъ является вещью второстепенной, а надзоръ за этой жизнью и управленіе ею—вопросъ самый неотложный“ [1]).

Суровый критикъ современной демократіи Мэнъ видитъ здѣсь даже особый „парадоксъ англійской конституціи“, бросающійся въ глаза при сравненіи съ американскимъ режимомъ: съ одной стороны, въ Англіи исполнительная власть находится въ полной зависимости отъ парламента, съ другой,— огромная часть законодательной работы направляется министерствомъ [2]). Наконецъ, Милль тщательно подчеркиваетъ мысль, насколько контроль надъ дѣйствіями правительства и всей администраціи болѣе соотвѣтствуетъ способностямъ представительныхъ учрежденій, чѣмъ законодательная работа въ строгомъ смыслѣ этого слова [3]).

Во всемъ этомъ много вѣрнаго, и безъ сомнѣнія мы впали бы въ очень грубыя ошибки, если бы захотѣли разсматривать всю жизнь современнаго конституціоннаго государства исключительно сквозь призму теоріи раздѣленія властей. Но, съ другой стороны, въ этомъ государствѣ роль законодательныхъ нормъ все возрастаетъ: все глубже проникаетъ сознаніе, что правовой характеръ управленія можетъ быть обезпеченъ лишь полнымъ господствомъ закона, и все меньшая область предоставляется правительственному усмотрѣнію. А затѣмъ нельзя забывать, какъ разрослась дѣятельность государства, какъ она проникаетъ все въ новыя и новыя области, которыя еще недавно казались ему несвойственными. Въ одномъ изъ своихъ памфлетовъ, озаглавленномъ: „Государство“, Бастіа осмѣивалъ людей, предъявлявшихъ къ государству несообразныя съ его точки зрѣнія требованія. „Сто тысячъ голосовъ въ печати и съ трибуны кричатъ государству: организуйте трудъ и рабочихъ, искореняйте эго-

1) Бэджготъ. Государственный строй Англіи, с. 196.

2) Maine, Essais sur le gouvernment populaire, p. 330. Уже Шатобріанъ зналъ этотъ парадоксъ, когда онъ утверждалъ, что министры должны быть по существу руководителями палатъ, а по формѣ—ихъ слугами.

3) On representative government, ch. 5.

измъ, подавляйте дерзость и тиранію капитала, дѣлайте опыты надъ навозомъ и яйцами, покройте страну желѣзными дорогами, оросите равнины, взростите лѣсъ на горахъ, устройте образцовыя фермы, организуйте мастерскія, колонизуйте Алжиръ, воспитывайте дѣтей, обучайте юношество, направляйте жителей городовъ въ села, давайте безъ процентовъ деньги желающимъ, освободите Италію, Польшу, Венгрію и т. д.“ [1]). Какъ многое изъ этихъ притязаній, казавшихся французскому экономисту предѣломъ нелѣпости, признано современнымъ государствомъ! Достаточно указать на рабочее законодательство Германіи и другихъ странъ, на вмѣшательство въ аграрныя отношенія, которыя мы видимъ въ Англіи, Ирландіи, Австраліи, на заботы государства о народномъ образованіи, на стремленіе во Франціи сдѣлать изъ него государственную монополію. Какъ бы мы ни оцѣнивали этотъ процессъ, самый фактъ на лицо: область законодательнаго воздѣйствія государства необычайно расширяется, сообразно съ этимъ расширяется и значеніе законодательной функціи народнаго представительства, и мы имѣемъ полное основаніе начать именно съ нея.

Съ другой стороны, намъ приходится здѣсь имѣть дѣло съ юридической теоріей, о которой мы уже говорили, и наиболѣе послѣдовательнымъ представителемъ которой является Лабандъ. Онъ различаетъ установленіе содержанія закона и законодательную санкцію; парламентъ участвуетъ лишь въ первомъ, — но это не есть еще законодательная власть: здѣсь дѣятельность народнаго представительства по существу не отличается отъ дѣятельности какой-нибудь подготовительной редакціонной комиссіи. Лишь санкція монарха сообщаетъ выработанному законопроекту обязательную силу, лишь она обращаетъ этотъ законопроектъ въ законъ. Отсюда, по мнѣнію Лабанда, вытекаетъ, что въ конституціонной монархіи законодательная власть принадлежитъ одному монарху.

Очевидно, аргументація Лабанда отличается крайнимъ формализмомъ, а сверхъ того, онъ прямо игнорируетъ, что санкція монарха не можетъ создать закона, если послѣдній

1) Bastiat, Oeuvres complètes, v. IV, p. 327—341. Замѣчательное обоснованіе индивидуалистическаго взгляда на задачи государства дано венгерскимъ политическимъ мыслителемъ Этвёшомъ.

не получилъ предварительнаго утвержденія отъ народнаго представительства. Здѣсь проходитъ демаркаціонная линія, отдѣляющая конституціонное представительство отъ законосовѣщательнаго, и какъ ни сильна монархическая власть въ Пруссіи, аргументація Лабанда къ ней не подходитъ: она могла бы относиться лишь къ государственному устройству, которое было предположено въ Россіи положеніемъ 6 августа 1905 г., но отмѣнено манифестомъ 17 октября.

Итакъ, основнымъ признакомъ конституціоннаго представительства является его участіе въ осуществленіи законодательной власти, и задача политической морфологіи сводится къ тому, чтобы выяснить степень этого участія. Но въ то же время мы не можемъ здѣсь обойти молчаніемъ и формы совѣщательнаго представительства; хотя это послѣднее не дѣлаетъ государство конституціоннымъ, но оно вводитъ въ государство абсолютно-бюрократическое такіе элементы, которые двигаютъ его въ сторону правильнаго народнаго представительства. Это типичная переходная форма, и въ качествѣ таковой она заслуживаетъ особаго вниманія политика-морфолога.

Совѣщательное представительство есть созданіе той эпохи, когда государственная жизнь руководилась не законодательными нормами, а извѣстною совокупностью обычаевъ, когда не чувствовалось еще потребности дать точное разграниченіе взаимныхъ правъ и обязанностей; оно отражаетъ на себѣ черты времени, предшествовавшаго созданію абсолютно-бюрократическаго государства [1]). Приписывать ему какой-то чисто-русскій характеръ значитъ одинаково игнорировать и западно-европейскую, и русскую исторію. Мы находимъ эту форму въ исторіи и французскихъ штатовъ, и нѣмецкихъ чиновъ, и ранней эпохи англійскаго парламента. Собственно

---

1) Эта черта, столь характерная для всей исторіи средневѣковыхъ учрежденій, съ полной ясностью обнаруживается, напримѣръ, и на исторіи нашей боярской думы. Ср. Боярская дума, В. О. Ключевскаго, с. 3: „мы привыкли ко всякому учрежденію, подобному нашей боярской думѣ, обращаться съ вопросомъ, имѣло ли оно обязательное для верховной власти или только совѣщательное значеніе, а люди тѣхъ вѣковъ не различали столь тонкихъ понятій, возникшія столкновенія разрѣшали практически въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, отдѣльные случаи не любили обобщать, возводить въ постоянныя нормы, и не подготовили намъ прямого отвѣта на нашъ вопросъ“.

здѣсь не всегда даже можно различить, гдѣ кончается совѣтъ, и гдѣ начинается нѣчто большее,—правомѣрное воздѣйствіе представителей на законодательство страны.

Здѣсь особенно интересна исторія англійской палаты общинъ. Мы видѣли, что уже въ 13 вѣкѣ въ парламентъ входятъ представители разносословныхъ общественныхъ группъ и постепенно они тамъ отдѣляются отъ лордовъ. Сперва ихъ участіе въ законодательствѣ крайне ограничено; оно сводилось лишь къ праву освѣдомлять корону о своихъ нуждахъ и праву петицій,—и это продолжалось даже тогда, когда за представителями общинъ было признано полномочіе давать согласіе на налоги, и вообще былъ признанъ за ними не совѣщательный только, но и рѣшающій голосъ въ вопросахъ бюджета. Первоначально коммонеры подавали именно только петиціи, позже они начинаютъ связывать согласіе на налоги съ условіемъ, чтобы король обѣщалъ имъ изданіе извѣстныхъ законовъ; — но самое составленіе этихъ законовъ лежитъ внѣ палаты общинъ: она не имѣетъ возможности контролировать исполненіе обѣщаннаго, не имѣетъ возможности слѣдить за тѣмъ, чтобы оговорки, введенныя въ текстъ закона, не лишали его всякой силы.

Однако уже при Ричардѣ II въ 1381 г. общины заявили, они считаютъ нераздѣльною частью своей свободы и своихъ вольностей (liberty and freedom), чтобы ни одинъ статутъ не издавался безъ ихъ согласія, и чтобы ихъ петиціи издавались безъ измѣненія; но лишь въ эпоху Генриха VI нижняя палата пріобщается къ правильной законодательной власти. Бюджетное право парламента установлено совершенно ясно и опредѣленно въ статутѣ 1297 г. „de tallagio non concedendo“, обязательство же короны не издавать законовъ безъ согласія парламента, получило такую же ясную формулировку лишь въ биллѣ о правахъ 1689 г.

Французскіе генеральные штаты не могли добиться этого права: имъ предоставлялось лишь освѣдомлять и просить, несмотря на неоднократно раздававшіяся изъ ихъ среды энергичныя требованія, чтобы французскій народъ управлялся лишь по законамъ, выработаннымъ представителями его сословій. Въ многочисленныхъ проектахъ государственной и общественной реформы, которые возбуждались при Людовикѣ XV и въ началѣ царствованія Людовига XVI,

представительнымъ органамъ присваивались обыкновенно законосовѣщательная функція. Тщетно, напримѣръ, мы будемъ искать въ планѣ государственной реформы Тюрго участія представительства (его grande municipalité) въ законодательной власти. Еще менѣе можетъ быть рѣчи о законодательной власти нѣмецкихъ чиновъ.

При свѣтѣ всѣхъ этихъ параллелей исчезаютъ мнимыя своеобразія русскихъ земскихъ соборовъ 16 и 17 вѣковъ, ссылками на которыя такъ злоупотребляла школа, отстаивавшая самобытность политическаго развитія Россіи. Мы находимъ параллели къ ней всюду—отъ Скандинавіи до Испаніи. При этомъ наши соборы 16 вѣка не были учрежденіями представительнаго характера: мы имѣемъ въ нихъ совѣщанія правительства съ его собственными агентами. Что касается соборовъ 17 вѣка, то едва ли можно признавать за ними лишь совѣщательную функцію. Соборъ, избравшій на царство Михаила Θеодоровича, очевидно, имѣлъ учредительный характеръ. Несомнѣнно также, что соборъ 1649 г. принялъ весьма дѣятельное участіе въ составленіи Уложенія. Земскіе соборы 17 вѣка играли бо́льшую роль, чѣмъ какую имъ отводилъ Б. Н. Чичеринъ: въ его глазахъ, они были учрежденіемъ совершенно нежизненнымъ, помощь, какую они оказывали правительству, оставалась весьма ограниченною, и когда власть окрѣпла, она перестала въ этой помощи нуждаться. Такой взглядъ односторонень, и послѣдующая разработка вопроса ввела въ него поправки; но признаніе значительности роли этихъ соборовъ еще не позволяетъ превращать ихъ въ спеціально русскія, самобытныя учрежденія.

Въ новѣйшей европейской исторіи абсолютизмъ обыкновенно уступаетъ мѣсто конституціонализму, открывающему передъ народнымъ представительствомъ законодательную власть. Такъ, французская хартія 1814 г., какъ ни сильно она подчеркиваетъ суверенитетъ королевской власти, устанавливаетъ строго конституціонный порядокъ. Однако и здѣсь встрѣчались попытки создать переходную форму: невозможность остаться при старомъ бюрократическомъ абсолютизмѣ приводитъ къ созданію совѣщательнаго представительства. Въ Пруссіи правительство еще въ 1815 г. обѣщало ввести народное представительство; однако лишь въ 1842 г. созвана была въ Берлинѣ коммиссія провинціальныхъ сеймовъ съ

правомъ совѣщательнаго голоса относительно правительственныхъ законопроектовъ. Король предостерегалъ членовъ коммиссіи видѣть въ себѣ какихъ либо представителей конституціоннаго типа; онъ утверждалъ, что между нимъ и его народомъ не встанетъ бумажный листъ конституціоннаго закона, замѣняющаго его божественныя права. Въ 1847 г. образованъ былъ соединенный ландтагъ тоже съ совѣщательнымъ голосомъ; открытый 11 апрѣля, онъ послѣ конфликта съ правительствомъ 26 іюня былъ уже распущенъ, а черезъ девять мѣсяцевъ вспыхнула мартовская революція, и созванъ былъ новый ландтагъ, который провелъ участіе народныхъ представителей въ законодательной власти. Столь же неудачна была попытка въ 1860 г. въ Австріи организовать совѣщательное представительство, введя въ рейхсратъ избранниковъ провинціальныхъ сеймовъ. Съ 1867 г. Австрія стала строго конституціоннымъ государствомъ.

Положеніе о государственной думѣ 6 августа 1905 года вводило въ Россіи совѣщательное представительство. Несомнѣнно, Россія 20 в. по сложности и темпу государственной жизни, по размѣру своихъ матеріальныхъ и культурныхъ интересовъ, по самой своей территоріи и количеству населенія никоимъ образомъ не можетъ быть сопоставлена съ Россіей 17 и Франціей 16 в., съ государствами, гдѣ права представительства могли регулироваться обычаемъ и не имѣть юридической постановки; съ другой стороны, пожеланія обширныхъ слоевъ русскаго общества направлялись въ сторону закономѣрнаго участія народнаго представительства въ осуществленіи законодательной власти. Это, повидимому, не отрицалось и манифестомъ, гласившимъ: „Мы сохраняемъ всецѣло за Собою заботу о дальнѣйшемъ усовершенствованіи Учрежденія Государственной Думы, и, когда жизнь сама укажетъ необходимость тѣхъ измѣненій въ ея учрежденіи, кои удовлетворяли бы вполнѣ потребностямъ времени и благу государственному, не преминемъ дать по сему предмету соотвѣтственныя въ свое время указанія“. Не нужно было поэтому быть пророкомъ, чтобы признать за государственной думой переходный характеръ и предполагать въ болѣе или менѣе близкомъ будущемъ пріобщеніе Россіи политическому строю Западной Европы. Представительство, за которымъ стоитъ народъ, и которое призывается лишь

къ тому, чтобы высказывать мнѣнія и подавать совѣты, заключаетъ въ себѣ внутреннее противорѣчіе; въ немъ лежитъ зародышъ неизбѣжнаго конфликта между правительствомъ и народомъ, конфликта, тѣмъ болѣе неизбѣжнаго и остраго, чѣмъ болѣе напряжено внутреннее положеніе въ странѣ. Мы не выходимъ за предѣлы теоретическаго разсмотрѣнія предмета, утверждая природную нежизнеспособность совѣщательнаго представительства въ современномъ государствѣ, принужденномъ поддерживать весь свой механизмъ на уровнѣ требованій 20 вѣка. Все это вполнѣ подтвердилось и нашими послѣдними событіями: манифестъ 17 октября похоронилъ въ Россіи совѣщательное представительство даже прежде, чѣмъ оно было созвано.

Переходя къ конституціонному государству въ точномъ смыслѣ этого слова, мы всюду находимъ правило, что законы создаются лишь съ согласія народныхъ представителей. Компетенція палатъ здѣсь зависитъ лишь отъ того, какое участіе въ законодательной власти предоставляется главѣ государства и министрамъ, насколько широко монархъ пользуется правомъ отказывать въ утвержденіи законовъ, въ какихъ случаяхъ исполнительная власть можетъ издавать распоряженія, не заключающіяся въ предѣлахъ законовъ. Объемъ законодательныхъ функцій народнаго представительства опредѣляется тѣмъ, что остается на долю правительства, и тѣмъ, насколько правительство находится въ зависимости отъ представительнаго учрежденія. Англійскому парламенту и прусскому ландтагу законодательная власть юридически принадлежитъ въ равномъ объемѣ; но въ Англіи королевская санкція есть формальность, а въ Пруссіи она имѣетъ реальное значеніе; въ Англіи министерство выражаетъ мнѣнія большинства палаты общинъ и должно быть ею поддерживаемо, а въ Пруссіи министерство не зависитъ отъ довѣрія парламента; вотъ почему фактически объемъ законодательной компетенціи англійскаго парламента, безъ сомнѣнія, больше, чѣмъ прусскаго ландтага.

Въ настоящее время всѣ конституціи признаютъ за представительствомъ право законодательной иниціативы, хотя въ дѣйствительности она въ большинствѣ случаевъ исходитъ отъ министровъ. Обыкновенно это право прямо оговари-

вается въ текстѣ конституціи [1]). Ограниченія этой иниціативы встрѣчались лишь въ старыхъ конституціяхъ,—французской 1814 г., виртембергской 1819 г.; имѣли мѣсто они и въ конституціи второй французской имперіи 1852 г., которая на дѣлѣ уничтожила политическую свободу во Франціи. Законодательный корпусъ Наполеона III получилъ право иниціативы лишь въ 1869 г.

Въ слабой степени это право законодательной иниціативы предоставлялось нашей государственной думѣ по положенію 6 августа; однако оно могло осуществляться лишь по требованію 30 членовъ. Подобное ограниченіе, еще понятное при законосовѣщательномъ характерѣ этой думы, перешло и въ положеніе 20 февраля 1906 г. (ст. 55), гдѣ оно является какимъ-то страннымъ пережиткомъ.

Наконецъ, необходимо коснуться распредѣленія законодательныхъ функцій между обѣими палатами. Если вторая палата—наслѣдственная или назначенная, или даже избранная на основаніи высокаго ценза, она, конкуррируя съ первой при созданіи законовъ, несомнѣнно, уменьшаетъ возможность для частей націи, облеченныхъ избирательнымъ правомъ, вліять на ходъ законодательства. Прусская палата господъ, англійская палата лордовъ, итальянскій сенатъ, венгерскій столъ магнатовъ уменьшаютъ долю законодательной власти, которая принадлежитъ въ этихъ странахъ представителямъ всей массы избирателей. Но если юридически обѣ палаты имѣютъ равную законодательную власть [2]), то фактически перевѣсъ, естественно, получаетъ та, которая отражаетъ болѣе крупныя соціальныя силы и интересы; и при господствующей демократической тенденціи нашего вѣка таковыми, очевидно, являются нижнія палаты. Всего яснѣе это фактическое неравенство можно наблюдать въ Англіи:

---

[1]) Напримѣръ, прусская конституція 1850 г.—§ 64; австрійскій конституціонный законъ 21 дек. 1867 г.; испанская конституція 1876 г.—§ 41; датская—1866 г. § 44 и т. д. Не совсѣмъ ясна постановка въ сербской конституціи 1888 г. § 34 ея даетъ законодательную иниціативу какъ королю, такъ и скупщинѣ, а § 112 допускаетъ обсужденіе законопроектовъ въ скупщинѣ лишь послѣ того, какъ по нимъ высказался государственный совѣтъ.

[2]) Это равенство оговорено въ испанской конституціи 1876 года II, § 19).

сопротивленіе палаты лордовъ, какъ показываетъ исторія главныхъ реформъ 19 вѣка,—временное: всегда окончательное рѣшеніе остается за палатой общинъ. Если въ послѣднее министерство Гладстона лорды провалили гомъ-руль, прошедшій черезъ палату общинъ, то отверженіе это получило рѣшающее значеніе лишь потому, что слѣдующіе выборы дали сильное большинство противникамъ гомъ-руля. Самъ Веллингтонъ, который менѣе, чѣмъ кто-либо, могъ сочувствовать паденію авторитета палаты лордовъ, признавалъ, что послѣ избирательной реформы 1832 г., сдѣлавшей палату общинъ представительствомъ весьма широкихъ слоевъ націи, роль верхней палаты можетъ заключаться лишь въ пересмотрѣ вотированныхъ общинами законовъ и въ отсрочкѣ ихъ. Замѣтимъ, что по нидерландской конституціи за верхней палатой, составленной изъ представителей провинціальныхъ штатовъ, не признано права ни законодательной инціативы, ни поправокъ въ текстѣ законопроектовъ, выработанныхъ нижней; она можетъ лишь принимать или отвергать ихъ en bloc [1]).

Вторая функція народнаго представительства, болѣе древняя, чѣмъ законодательная, и не менѣе важная, — это функція бюджетная. Въ англійской исторіи, какъ мы указывали, она уже вполнѣ установлена статутомъ 1297 г. „de tallagio non concedendo". „Никакой сборъ" гласитъ его первый параграфъ: „или пособіе не могутъ быть взимаемы въ нашемъ королевствѣ нами или нашими наслѣдниками безъ согласія и общей воли архіепископовъ, епископовъ и другихъ прелатовъ, графовъ, бароновъ, рыцарей, горожанъ и другихъ свободныхъ людей страны".

Главная цѣль средневѣковаго сословнаго представительства, кромѣ освѣдомленія и возбужденія просьбъ, состояла именно въ согласіи на извѣстные сборы въ распоряженіе короны; при этомъ каждое сословіе давало согласіе именно за себя и въ размѣрахъ, установленныхъ переговорами его представителей и короля. Особенно тѣсно связалась идея бюджетнаго права съ понятіемъ о представительствѣ въ Англіи, и эта связь была впослѣдствіи освящена воспоминаніями изъ англійской революціи 17 и американской 18 вѣка.

---

[1]) Gronwet, 1887, V, §§ 113, 117, 118.

Такое преобладаніе бюджетнаго момента оказало глубокое вліяніе и на самую англійскую концепцію политической свободы.

Точно такъ же и во Франціи генеральные штаты конца среднихъ вѣковъ признавали за собой бюджетное право, не идя въ сферѣ законодательной дальше петицій и совѣтовъ. Даже такой послѣдовательный защитникъ королевскаго абсолютизма, какъ Бодэнъ, который энергично настаивалъ, что рѣшенія генеральныхъ штатовъ въ дѣлѣ законодательства не связываютъ короля, въ то же время признавалъ неотъемлемымъ ихъ право вотировать налоги, ибо „нѣтъ короля въ мірѣ, который могъ бы облагать налогами произвольно, точно такъ же, какъ онъ не можетъ отнимать у подданныхъ ихъ имуществъ“. Здѣсь кончается суверенитетъ короля [1]).

Переходя къ современному конституціонному государству, мы прежде всего должны коснуться вопроса о характерѣ бюджетнаго права. Очевидно, это право представляетъ нѣчто другое, чѣмъ законодательныя функціи представительства; нѣмецкіе юристы особенно подчеркивали это различіе, но они отсюда дѣлали выводы, ограничивающіе финансовую компетенцію представительныхъ собраній вообще. Признавая бюджетъ актомъ управленія, а не законодательства, легче оправдать правительство, предпринимающее расходы безъ утвержденія парламента. Бюджетъ не является закономъ по своему содержанію, но онъ составляетъ законъ съ формальной стороны, такъ какъ для него требуется согласіе палатъ: нарушеніе его такъ же противоконституціонно, какъ и нарушеніе закона [2]). Практически все это приводитъ къ вопросу о томъ, насколько парламентъ можетъ воспользоваться своимъ правомъ и отклонить бюджетъ? Подобное право вытекаетъ изъ конституціи, но въ то же время оно сталкивается съ элементарными условіями государственнаго существованія: какъ жить безъ бюджета?

Очевидно, отказъ въ бюджетѣ является средствомъ боевымъ; онъ открываетъ періодъ, когда не могутъ уже дѣйствовать нормы конституціоннаго права. Но это, такъ сказать, предѣльный случай,—послѣдній способъ со стороны

---

1) De republica, L. I. c. 10.

2) О различіи здѣсь закона въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ срав. у Іеллинека, Gesetz und Verordnung, Кар. IX.

народнаго представительства заставить правительство уйти или сойти съ легальной почвы. Уже Бенжаменъ Констанъ указывалъ, что при парламентскомъ строѣ, когда правительство должно соотвѣтствовать господствующему большинству въ палатѣ, подобное обостреніе невозможно, но оно возможно тамъ, гдѣ, какъ въ Пруссіи, политическая отвѣтственность не организована: примѣръ этого мы видимъ въ знаменитомъ конфликтѣ Бисмарка и палаты 1862—1866 годовъ, предшествовавшемъ австро-прусской войнѣ. Когда прусская нижняя палата отвергла увеличеніе военныхъ расходовъ и не утвердила бюджета, Бисмаркъ четыре года управлялъ и производилъ расходы, не обращая на это вниманія. И какъ это часто бываетъ, нѣмецкіе юристы впослѣдствіи пытались придать правовой характеръ этому несомнѣнному противо-конституціонному акту правительства. Они выставили теорію, что налоги, вытекающіе изъ постоянно дѣйствующихъ законовъ, не нуждаются въ годичномъ утвержденіи палатъ; такіе налоги могутъ быть правомѣрно взимаемы, пока не отмѣненъ соотвѣтствующій законъ, а онъ, при наличности королевской санкціи, не можетъ быть отмѣненъ однимъ постановленіемъ палаты. Наконецъ, палата не можетъ вообще отвергать расходовъ, безъ которыхъ невозможна правильная жизнь государства, и если нѣтъ утвержденнаго ею бюджета, то правительству только остается производить расходы по своему усмотрѣнію: оно въ этомъ случаѣ отвѣчаетъ уже не за соблюденіе смѣты, установленной народнымъ представительствомъ, а за цѣлесообразность самихъ расходовъ. И этотъ взглядъ развивается не только у такихъ апологетовъ прусскаго монархизма, какъ Лабандъ и Гнейстъ, но и у такого сравнительно весьма либеральнаго комментатора прусской конституціи, какъ Ренне.

Признавая, такимъ образомъ, что бюджетное право находится въ зависимости прежде всего отъ того, насколько исполнительная власть должна согласовывать свою политику съ волей народныхъ представителей, мы можемъ остановится на тѣхъ элементахъ, изъ которыхъ слагается это право. Прежде всего современныя конституціи признаютъ за народнымъ представительствомъ годичный вотумъ бюджета: очевидно, право составлять бюджетъ на нѣсколько лѣтъ, встрѣчавшееся въ раннихъ конституціяхъ нѣмецкихъ государствъ, весьма ограничиваетъ финансовую компетенцію

народнаго представительства, лишая его возможности постоянно контролировать расходованіе народныхъ средствъ. Несмотря на все свое вліяніе, Бисмаркъ въ 1881 г. не могъ добиться отъ германскаго рейхстага согласія на двухгодичные бюджеты; впрочемъ, относительно расходовъ на армію ему удалось провести въ 1887 г. такъ называемый законъ о септеннатѣ, въ силу котораго эти расходы устанавливались на 7 лѣтъ.

Другимъ ограниченіемъ правъ народнаго представительства является оговорка, которая встрѣчается въ нѣкоторыхъ современныхъ конституціяхъ—Баваріи, Саксоніи, Виртемберга, Испаніи, Румыніи: если бюджетъ не готовъ къ законному сроку, то правительство можетъ управлять на основаніи бюджета предъидущаго года, а въ Даніи устанавливаетъ его временнымъ закономъ. Очевидно, французскій порядокъ „douziemes provisoires", т. е. установленіе парламентомъ дополнительнаго бюджета по отдѣльнымъ мѣсяцамъ до того времени, пока войдетъ въ силу годичный бюджетъ, болѣе отвѣчаетъ праву народнаго представительства. Наконецъ, дѣйствительность бюджетнаго контроля со стороны народнаго представительства тѣсно связана съ тѣмъ, насколько подробно можетъ быть разсмотрѣна смѣта расходовъ и доходовъ. Если представительство, какъ это было во Франціи при Наполеонѣ, можетъ лишь принимать или отвергать бюджетъ en bloc,—то право его сводится къ пустой формальности; если ему, представляются только главныя рубрики смѣты,—то право его крайне теряетъ во своемъ значеніи.

Весьма существенныя ограниченія бюджетнаго права палатъ, идущія дальше западно-европейскихъ, встрѣчаемъ мы въ Японіи. Правительство, въ случаѣ неутвержденія бюджета, законно примѣняетъ смѣту предшествующаго года. Парламентъ не имѣетъ права, вопреки волѣ правительства, измѣнять или отвергать „уже установленные расходы, которые основаны конституціей на правахъ, принадлежащихъ исключительно императору" (содержаніе арміи и флота, администраціи), равно и какъ расходы, являющіеся послѣдствіемъ изданнаго закона или законнаго обязательства, принятаго на себя правительствомъ (уплата процентовъ по долгамъ, субсидіи и гарантіи частнымъ компаніямъ и т. д. [1]).

---

1) § 67. Срав. § 69—объ устройствѣ запаснаго фонда—и § 71.

Нельзя здѣсь не упомянуть и о нашемъ законѣ 8 марта 1906 г., такъ какъ онъ существенно ограничиваетъ финансовую компетенцію нашей государственной думы. Прежде всего, согласно ст. 13, „если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остается въ силѣ послѣдняя установленнымъ порядкомъ утвержденная роспись, съ тѣми лишь измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденій узаконеній“. Совершенно подобно японской конституціи, нашъ законъ изъемлетъ изъ контроля думы не только расходы министерства двора, но и всякіе доходы и расходы „на основаніи дѣйствующихъ законовъ, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія послѣдовавшихъ“ (ст. 8). При неотложныхъ расходахъ министры могутъ производить ихъ по собственному усмотрѣнію даже во время сессіи думы; они обязаны освѣдомить о нихъ думу лишь въ слѣдующую сессію (ст. 16). Наконецъ, о расходахъ требующихъ тайны, представленіе вносится въ Думу по минованіи необходимости въ сохраненіи тайны. Этотъ законъ сводитъ, такимъ образомъ, право народныхъ представителей опредѣлять общій ходъ государственнаго хозяйства къ крайне малому,—еще гораздо меньшему, чѣмъ въ воздѣйствіи на законодательство. Всѣ вышеуказанные бюджетныя ограниченія перешли и въ основные законы 23 апрѣля (ст. 72—76).

Интересныя особенности представляетъ англійскій бюджетъ, который на первый взглядъ какъ будто не подходитъ къ признанному суверенитету парламента. Прежде всего мы находимъ здѣсь раздѣленіе всѣхъ расходовъ на постоянные и временные: вторые вотируются ежегодно, первые основываются на дѣйствующемъ законѣ; постоянные доходы образуютъ со времени Георга III такъ называемый „консолидированный фондъ“ (consolidated fond); они поступаютъ ежегодно въ силу закона и расходуются также въ силу закона, поэтому они и не зависятъ отъ ежегоднаго вотума: для отмѣны ихъ надо отмѣнить законы. Важность этого различія станетъ для насъ ясной, если мы примемъ во вниманіе, что подвижная часть англійскаго бюджета составляетъ только $^1/_5$—$^1/_7$ его въ цѣломъ. Лишь строгое проведеніе принципа парламентской отвѣтственности министровъ дѣлаетъ возможнымъ въ Англіи существованіе такого порядка безъ умень-

шенія правъ парламента. Тамъ, гдѣ политическая отвѣтственность власти не организована, такое раздѣленіе бюджета даетъ возможность правительству гораздо меньше считаться съ контролемъ представителей, чѣмъ при обычныхъ годовыхъ бюджетахъ. Подобное раздѣленіе бюджета на постоянный и подвижный въ нидерландской конституціи 1815 г. служило при безотвѣтственности правительства источникомъ постоянныхъ жалобъ со стороны бельгійцевъ, соединенныхъ послѣ вѣнскаго конгресса съ Нидерландами; и когда въ 1830 г. совершилось отпаденіе Бельгіи, то творцы ея конституціи заботливо оговорили годичный характеръ всего бюджета [1]). Здѣсь бельгійская конституція примкнула къ принципу, установленному еще французскимъ національнымъ собраніемъ. Эта годичность бюджета не исключаетъ того, что нѣкоторыя части его устанавливаются болѣе, чѣмъ на одинъ годъ,—напримѣръ, цивильный листъ монарха, содержаніе несмѣняемыхъ судовъ и т. п. Французское національное собраніе, при всемъ своемъ стремленіи расширить компетенцію народнаго представительства, категорически отняло право у него отказываться отъ уплаты цивильнаго листа и отъ платежей по государственному долгу [2]).

Еще большее по видимости ограниченіе вводится англійскимъ политическимъ обычаемъ, предоставляющимъ финансовую инициативу исключительно министерству; это ограниченіе опять таки теряетъ свое принципіальное значеніе вслѣдствіе господства парламентскаго строя; при отсутствіи его оно было-бы весьма чувствительнымъ. Замѣтимъ, что во Франціи этотъ англійскій методъ встрѣчаетъ большое сочувствіе, такъ какъ онъ устранилъ бы возможность случайныхъ расходовъ, принимаемыхъ по предложеніямъ отдѣльныхъ депутатовъ. Противоположное средство противъ чрез-

---

1) § 111. Les impôts au profits de l'Etat sont votés annuellement. Les lois, qui les établissent, n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

2) K. 1791 V, 2 „Sous aucun prétexte les fonds necessaires á l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile ne pourront être ni refusés ni suspendus. Законъ 12 ок.—6 нояб. 1789 г. устанавливалъ уже обязательность этихъ уплатъ, самый же способъ предоставлялъ усмотрѣнію собранія (chaque legislature votera de la maniére, qui lui paraîtra la plus convenable).

мѣрныхъ расходовъ дается въ странахъ, практикующихъ систему непосредственной демократіи, когда требуется для затратъ, превышающихъ опредѣленную норму, обращеніе къ референдуму. Какъ мы видѣли, это недовѣріе къ безконтрольнымъ расходамъ представительныхъ собраній весьма сильно распространено и въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки.

Что касается свободы дѣйствія, предоставленной исполнительной власти, то мы видимъ здѣсь большой контрастъ между англійской системой, допускающей расходованіе извѣстныхъ суммъ до утвержденія ихъ всѣмъ парламентомъ, путемъ такъ называемаго „аппропріаціоннаго билля," и американской, безусловно воспрещающей такое расходованіе,—и здѣсь это различіе связано съ постановкой исполнительной власти. Право націи платить налоги лишь съ собственнаго согласія стоитъ въ Англіи тверже, чѣмъ гдѣ-либо: особенности составленія ея бюджета имѣютъ техническое значеніе,—финансовый суверенитетъ гражданъ ими не затрагивается.

Нельзя обойти, наконецъ, молчаніемъ вопроса о распредѣленіи финансовой компетенціи между двумя палатами. Въ Англіи, какъ мы видѣли, право давать согласіе на налоги было основной функціей палаты общинъ и тѣсно ассоціировалось съ самой идеей представительства. Именно поэтому равнаго права не признавалось за лордами, такъ какъ они являлись въ парламентъ на основаніи наслѣдственнаго полномочія или личнаго приглашенія; поэтому уже въ 17 в. сложилось воззрѣніе, что лишь палатѣ общинъ принадлежитъ иниціатива финансовыхъ биллей, и что лорды не могутъ ихъ измѣнять. Не всегда было легко установить границы компетенцій: лорды не могли измѣнять финансовыхъ биллей, но они не теряли права ихъ отвергать; имъ приходилось обсуждать билли, соприкасающіеся съ финансовыми вопросами. Въ 1860 г. лорды отвергли отмѣну пошлины на бумагу,—отмѣну, принятую общинами; нижняя палата посмотрѣла на это дѣйствіе, какъ на узурпацію; по предложенію Гладстона она приняла резолюцію, что право отвергать отдѣльныя статьи бюджета принадлежитъ исключительно ей; лорды могутъ лишь отвергнуть бюджетъ въ его цѣломъ. На слѣдующій годъ общій бюджетъ былъ составленъ съ

исключеніемъ пошлины на бумагу, и лорды уже не протестовали. Очевидно, право отвергать бюджетъ только въ его цѣломъ, а не по частямъ—мало реальное право.

Эта теорія и практика финансоваго примата нижней палаты оказала большое вліяніе и на другія конституціи. Американскій сенатъ по своему устройству не имѣетъ ничего общаго съ палатой лордовъ, но творцы федеральной конституціи внесли оговорку, что всѣ финансовые билли должны проходить сперва черезъ палату представителей. Здѣсь отчасти хотѣли помѣшать мелкимъ штатамъ, имѣющимъ одинаковое съ крупными представительство въ сенатѣ, чрезмѣрно облагать эти послѣдніе. Однако американскій сенатъ лишенъ только иниціативы, но не права вносить поправки въ финансовые билли; и это обстоятельство послужило не къ суженію, а къ расширенію его компетенціи: финансовые билли, возвращенные въ палату представителей съ поправками сената, обычно отвергаются ею безъ разсмотрѣнія, и окончательное соглашеніе принадлежитъ коммисіи изъ представителей обѣихъ палатъ; — здѣсь важно, что сенатъ разсматриваетъ эти билли по существу послѣ нижней палаты. Такую бюджетную иниціативу нижней палаты мы встрѣчаемъ формально установленной въ большинствѣ конституцій; ограниченіе же права верхней палаты измѣнять и исправлять то, что относится къ бюджету, опирается на парламентскую практику и обычай и не регулируется конституціонными текстами; на этой почвѣ весьма возможны конфликты, каковые, напримѣръ, возникали между французской палатой депутатовъ и сенатомъ; хотя законъ 24 февраля 1875 г. и предоставляетъ палатѣ депутатовъ иниціативу въ дѣлѣ финансовъ, но онъ нисколько не ограничиваетъ права сената вносить свои измѣненія,—права, которое горячо оспаривалось и оспаривается [1]).

Несомнѣнно одно: различіе въ финансовой компетенціи палатъ обусловливается не только тѣмъ или инымъ текстомъ основного закона, но и соціальнымъ вѣсомъ каждаго

---

1) Своеобразную практику мы находимъ въ Австріи: если двѣ палаты по какой-нибудь расходной статьѣ вотируютъ двѣ суммы, то принимается болѣе низкая. (Кон. законъ 21 дек. 1867, ст. 13) то же самое имѣетъ мѣсто, если между двумя палатами не состоится соглашенія относительно суммы налога).

изъ органовъ народнаго представительства. Юридическое равенство не можетъ здѣсь предотвратить фактическаго неравенства, такъ какъ сама жизнь придаетъ различное значеніе вотуму палатъ, имѣющихъ различное происхожденіе. Приходится здѣсь повторять то же, что было сказано относительно законодательной компетенціи: если вторая палата основана на наслѣдственности, назначеніи или высокомъ цензѣ, то расширеніе ея компетенціи, несомнѣнно, суживаетъ компетенцію національнаго представительства; если, напротивъ, вторая палата выражаетъ моментъ такого же общаго значенія, какъ первая,—что мы видимъ въ федеративномъ государствѣ,—то признаніе ея полнаго равноправія съ первой только усиливаетъ народное представительство. Для Англіи, напримѣръ, предоставленіе финансоваго равноправія палатѣ лордовъ было-бы умаленіемъ народнаго суверенитета; для Америки, напротивъ, такимъ умаленіемъ было бы ограниченіе правъ сената [1]).

Изучая бюджетное право, мы подошли ко второй отрасли государственныхъ функцій—исполненія или управленія. Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ представительныя собранія не являются непосредственно органами управленія: этому противорѣчитъ необходимость сосредоточить его въ немногихъ рукахъ и необходимость извѣстной іерархически расчлененной системы. Но косвенное вліяніе народнаго представительства на исполненіе законовъ, на административную жизнь страны, можетъ быть огромнымъ и даже руководящимъ.

Это вліяніе очевидно при системѣ парламентаризма, когда исполнительная власть должна соотвѣтствовать господствующему среди народнаго представительства большинству; такое большинство опредѣляетъ направленіе не только выработки законовъ, но и ихъ исполненія; а такъ какъ за представителями стоятъ избиратели, то они актомъ избранія и рѣшаютъ ходъ государственной жизни. Мы еще вер-

---

1) Ferron въ своей классической работѣ „De la division du pouvoir législatif en deux chambres“ предлагалъ, исходя изъ идеи, что французскій сенатъ есть представительство мѣстнаго самоуправленія, дать ему инициативу всѣхъ расходовъ, связанныхъ съ мѣстными потребностями, оставивъ палатѣ депутатовъ инициативу по общимъ расходамъ. См. p. 452 etc.

немся впослѣдствіи къ механизму парламентарной системы и укажемъ, что и здѣсь возможны переходныя формы: теперь же отмѣтимъ только, что при парламентаризмѣ достигается наибольшее участіе народнаго представительства въ исполнительной власти и наибольшая гармонія этой власти съ законодательной. Поэтому при парламентарномъ строѣ политическое самоопредѣленіе власти осуществляется полнѣе, чѣмъ при внѣпарламентарномъ—конституціонномъ, гдѣ управленіе идетъ сверху. Чтобы оцѣнить это различіе достаточно сравнить Пруссію и Англію: въ глазахъ извѣстнаго юриста Борнгака разстояніе, отдѣляющіе, съ одной стороны, конституціонную монархію на подобіе Пруссіи отъ абсолютной, а съ другой, парламентарную монархію отъ республики, меньше, чѣмъ разстояніе между монархіями прусскаго и англійскаго типа.

Сравнительно съ этимъ участіемъ представительства въ исполнительной власти, остальные элементы подобнаго участія кажутся второстепенными. Сюда относятся обычныя формы контроля надъ исполнительною властью: право вопроса, съ которымъ обращаются лишь отдѣльные члены палаты, и запроса или интерпелляціи, гдѣ можетъ принимать участіе и вся палата. Первая уступка, которую сдѣлалъ Наполеонъ III требованіямъ политической свободы, было именно право запроса, данное въ 1867 г. хотя и съ важными ограниченіями (запросъ могъ исходить не меньше, чѣмъ отъ пяти членовъ, и долженъ былъ поддерживаться нѣсколькими изъ бюро, на которыя раздѣлялся парламентъ [1]). Наше положеніе о государственной думѣ 20 февраля 1906 г. даетъ право ставить вопросы министрамъ по поводу текущихъ дѣлъ, но не обязываетъ этихъ послѣднихъ отвѣчать „по такимъ предметамъ,

[1]) Отмѣтимъ, какъ особую форму контроля законодательнаго о[illegible] надъ дѣйствіями исполнительной власти, наличность въ Швеціи (гдѣ нѣтъ парламентаризма) особаго избираемаго риксдагомъ „прокурора юстиціи“, который долженъ слѣдить за законностью дѣйствій судей и администраціи и можетъ привлекать виновныхъ къ отвѣтственности. К. 1866 г. §§ 95—99. Другая особенность шведской конституціи заключается въ правѣ риксдага дѣлать представленія королю о желательности увольненія тѣхъ или другихъ членовъ государственнаго совѣта (т. е. министровъ). Эти представленія, обставляемыя извѣстными формальностями, для короля, однако, необязательны. Срав. Aschehoug, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, 110 S.

кои, по соображеніямъ государственнаго порядка, не подлежать оглашенію“ (ст. 40). Запросы, касающіеся незаконности дѣйствій министровъ или ихъ подчиненныхъ могутъ быть возбуждаемы лишь тогда, когда къ нимъ присоединятся не менѣе 30 членовъ государственной думы; но и въ этомъ случаѣ министрамъ дается возможность не отвѣчать на эти запросы [1].

Право вопроса и запроса, несомнѣнно, весьма цѣнное право, такъ какъ оно ставитъ дѣйствія правительства предъ общественнымъ мнѣніемъ; моральное вліяніе его можетъ быть весьма велико, но политически его сила, въ концѣ концовъ, зависитъ отъ того, насколько представительство можетъ заставить правительство идти по извѣстному пути: поэтому полное значеніе такія интерпелляціи пріобрѣтаютъ лишь при парламентскомъ режимѣ. Здѣсь есть другая опасность—возможность злоупотреблять этимъ правомъ и путемъ постояннаго его примѣненія производить своего рода обструкцію, что мы иногда видимъ во Франціи и Италіи. Но эта опасность отчасти устранятся, если, какъ во Франціи, для запросовъ установленъ особый день, слѣдовательно, онѣ не могутъ брать слишкомъ много времени; самая возможность злоупотребленія, конечно, съ избыткомъ, покрывается возможностью дѣйствительнаго контроля надъ правительствомъ. Многое здѣсь также зависитъ отъ того, раздѣляется ли палата на мелкія политическія группы, или, какъ въ Англіи, въ ней господствуютъ двѣ крупныя партіи. Такая раздробленность политическихъ партій, какую мы видимъ въ Австріи и Италіи, весьма способствуетъ злоупотребленію запросами не въ цѣляхъ обнаруживанія истины, а въ качествѣ маневра, разсчитаннаго на дискредитированье министерства [2].

Мы не можемъ не затронуть болѣе детально роли народнаго представительства во внѣшней политикѣ: это слишкомъ важная функція современнаго конституціоннаго государства, связаная тысячами нитей съ внутреннею жизнью всей страны. Въ общемъ, представительство страны во внѣшнихъ

---

[1]) Въ этомъ пунктѣ положеніе 20 февраля не сдѣлало ни шагу впередъ по сравненію съ положеніемъ 6 августа 1905 (сравни ст. 35 и 58 положенія 6 августа).

[2]) Въ итальянскомъ парламентѣ за 1889 г. было сдѣлано 192, за 1890—222 интерпелляціи.

сношеніяхъ принадлежитъ исполнительной власти: она распоряжается военными и морскими силами, она заключаетъ международные договоры. Здѣсь признается необходимой прежде всего быстрота и энергія власти, къ которой мало способно собраніе народныхъ представителей.

Когда въ средніе вѣка англійская палата общинъ уже признала за собою неотъемлемое право давать согласіе на денежные сборы для разныхъ цѣлей, въ томъ числѣ и для военныхъ, она отклоняла попытки королевской власти предоставить ей рѣшеніе самого вопроса о войнѣ и мирѣ, видя здѣсь лишь уловку съ цѣлью перенести на парламентъ отвѣтственность [1]). И въ послѣдующія времена она вліяла лишь отказомъ въ субсидіяхъ. Французскіе генеральные штаты иногда здѣсь шли даже дальше: напримѣръ, штаты 1526 г. отказались утвердить договоръ Франциска I съ Карломъ V объ уступкѣ Бургундіи; штаты 1560 г. потребовали права привлекать къ отвѣтственности министровъ за войны, которыя будутъ вестись безъ ихъ согласія.

Въ эпоху французской революціи право объявлять войну и заключать миръ и договоры вообще было раздѣлено между представительствомъ и исполнительной властью [2]); Наполеонъ, естественно, сосредоточилъ всю внѣшнюю политику въ своихъ рукахъ. Хартія 1814 г. тоже предоставляла всю внѣшнюю политику королевской прерогативѣ [3]); замѣчательно, что самый крупный теоретикъ конституціоннаго права этой эпохи Бенжаменъ Констанъ считалъ такой порядокъ совершенно правильнымъ: по его взгляду, согласія парламента можно было бы требовать лишь для договоровъ, соединенныхъ съ измѣненіемъ государственной территоріи [4]). Эта оговорка перешла въ Бельгійскую конституцію 1831 г.; послѣдняя присоединила сюда и торговые трактаты. 68-ой параграфъ бельгійской конституціи былъ заимствованъ въ другія— прусскую (§ 48), австрійскую (Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs – und Vollzugsgewalt—21 дек. 1867 г. § 6),

---

1) Stubbs' Constitutional History of Engand v. II p. 599.

2) K. 1791, ch. IV, sec. 3; K. III г. art. 326 ch. K. VIII art. 49—50.

3) Art. 14 Le roi est le chef suprême de l' Etat, commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce.

4) Cours de politique constitutionelle, II, ch. 4.

итальянскую (§ 5) и т. д. Такая доля участія во внѣшней политикѣ въ настоящее время установлена повсюду въ конституціонныхъ странахъ [1]).

Нѣкоторыя конституціи идутъ дальше, особенно республиканскія. Такъ, французскій основной законъ 11 іюля 1875 г. требуетъ ратификаціи палатъ для всѣхъ мирныхъ трактатовъ, финансовыхъ соглашеній и договоровъ, касающихся личной неприкосновенности или имущественнаго положенія французовъ за границей [2]). Особо стоятъ постановленія германской и американской конституцій, которыя предоставляютъ участіе при заключеніи всякихъ договоровъ союзному совѣту и сенату. Въ Германіи всѣ договоры, относящіеся по содержанію къ сферѣ имперскаго законодательства, требуютъ согласія союзнаго совѣта, который участвуетъ въ самой выработкѣ, тогда какъ рейхстагъ можетъ ихъ лишь ратифицировать или отвергнуть въ цѣломъ [3]). Въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ уполномоченъ заключать всѣ договоры, съ согласія $^2/_3$ сенаторовъ, при чемъ, однако, не должно быть нарушаемо право конгресса — регулировать внѣшнюю торговлю [4])). Очевидно, американскій и германскій союзный совѣтъ здѣсь являются не въ качествѣ обычныхъ верхнихъ палатъ, а въ качествѣ выразителей интересовъ

1) Ея нѣтъ въ японской конституціи 1889 г.: императору предоставляется неограниченная власть заключать договоры. См. §§ 11 — 13. Положеніе о государственной думѣ совершенно умалчиваетъ внѣшней политикѣ. Основные законы 23 апрѣля (12—13) всецѣло предоставляютъ ее государю.

2) Le président de la Républque népocie et ratifie les traités; il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'état, ceux qui sont relatif à l' état des personnes et au droit de propriété des Francais à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres.

3) § 11: zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich. Срав. Laband, Das Staatsrecht, I B. 636—7 S.

4) II, sec. 2: he shall power by and with the advoice and consent of the Senate to make treaties provided two-thirds of the Senators present concur. По толкованью Burgess, Political science, v. II p. 248. сенату принадлежитъ здѣсь лишь право ратификаціи, а не установленья текста, которое остается за президентомъ и секретаремъ по иностраннымъ дѣламъ Ср. у Bryce, v. I, p. 68. Вопросъ подробно разсмотрѣтъ уже въ The Federalist, въ статьѣ Гамильтона подъ n. LXXV.

отдѣльныхъ штатовъ и отдѣльныхъ государствъ, за которыми сохраняется извѣстное участіе во внѣшней политикѣ федеративнаго государства.

Что касается права объявленія войны и заключенія, мира, то всюду въ монархическихъ конституціяхъ оно принадлежитъ монарху; однако его право существенно ограничивается бюджетной компетенціей народнаго представительства, въ силу которой оно вотируетъ военные расходы, и требованіемъ, чтобы всѣ договоры, измѣняющіе границы государства, утверждались законодательнымъ собраніемъ. Достаточно ли ограждаютъ эти права страну отъ того, чтобы правительство ея вело иностранную политику, несогласную съ ея желаніями и интересами? Очевидно, народное представительство можетъ стоять передъ совершившимся фактомъ: не одобряя политики, приведшей къ войнѣ, оно все-таки бываетъ принуждено принять на себя ея послѣдствія. Оттого здѣсь главная гарантія лежитъ въ установленіи постоянной связи между правительствомъ и представительствомъ,—связи, которая осуществляется при парламентарной системѣ. Исторія англо-бурской войны показываетъ намъ, что и эта гарантія бываетъ далеко недостаточной, но все же при ней дѣлаются совершенно невозможными тѣ династическія войны, начинавшіяся помимо всякаго желанія націи, которыми такъ богата исторія 18 вѣка. Конечно, здѣсь дѣйствуетъ не эта одна причина: достаточно указать на всеобщую воинскую повинность, которая, облагая всю націю налогомъ крови, не допускаетъ ее, при режимѣ политической свободы, слишкомъ легко начинать войну; но все же реальная отвѣтственность правительства есть самая могущественная гарантія національныхъ интересовъ во внѣшней политикѣ.

Въ нѣкоторыхъ даже монархическихъ конституціяхъ право войны обставлено извѣстными оговорками. Такъ, статутъ 12 года Вильгельма III, не отмѣненный въ Англіи, требуетъ, что если королемъ будетъ иностранецъ, то онъ не можетъ предпринимать никакой войны для защиты территоріи, не принадлежащей Англіи, безъ согласія парламента; очевидно, эта гарантія была не лишней въ эпоху личной уніи Ганновера и Англіи. Норвежская конституція 1814 г., которая во многихъ отношеніяхъ носитъ республиканскій характеръ,

запрещаетъ употреблять норвежскія войска и флотъ для наступательной войны безъ согласія стортинга [1]). Въ Германіи для наступательной войны требуется согласіе союзнаго совѣта; очевидно, и здѣсь не имѣется въ виду обезпечить интересы отдѣльныхъ государствъ. Что касается республикъ, то въ нихъ обычно высшая власть надъ арміей и флотомъ предоставляется президенту, какъ главѣ исполнительной власти, но объявлять войну вообще можно лишь съ согласія народнаго представительства [2]); только въ случаѣ вторженія непріятеля правительство можетъ и должно принимать немедленныя мѣры къ его отраженію: въ этомъ смыслѣ можно сказать, напримѣръ, что президентамъ французской и американской республикъ дается право начинать оборонительную войну [3]). Граница здѣсь можетъ быть не всегда достаточно ясной: оппозиція во французской палатѣ депутатовъ нападала на правительство за тунисскую экспедицію 1881 г. и тонкинскую 1884 г., какъ начатыя безъ согласія парламента: но большинство признало дѣйствія правительства правильными. Повидимому, колоніальныя войны разсматриваются съ государственно-правовой точки зрѣнія иначе, чѣмъ обычныя: веденіе ихъ не представляется актомъ, требующимъ равныхъ гарантій, и въ дѣйствительности полномочія исполнительной власти здѣсь весьма обширны.

Мы видѣли, что въ компетенціи народнаго представительства конституціонныхъ государствъ существуетъ значительно меньше различій, чѣмъ въ способахъ его образованія. Тамъ мы находимъ колебанія отъ сословнаго строя и высокаго имущественнаго ценза, открывающаго политическія права весьма ограниченной группѣ, до всеобщаго права голоса; здѣсь, напротивъ того, тексты конституцій очерчиваютъ приблизительно одинаковую сферу воздѣйствія представительныхъ собраній; какъ мы увидимъ, главное различіе здѣсь, не выражается въ этихъ текстахъ,—различіе,

1) § 25. Здѣсь вводятся и другія важныя ограниченія: король, напримѣръ, не можетъ вывести территоріальной арміи (запаса) изъ предѣловъ Норвегіи

2) Американская к. I sec. 8. Француз. основной законъ 11 іюля 1875.

3) Burgess, v. II, p. 202, 293.

соотвѣтствуетъ ли исполнительная власть господствующему большинству представительнаго собранія.

Если брать критерій, который мы примѣнили, то можно сказать, что политическое самоопредѣленіе націи совершается съ наибольшей интенсивностью тамъ, гдѣ представительство основано на всеобщемъ правѣ голоса, гдѣ рядомъ съ представительствомъ отъ всего населенія имѣется представительство отъ отдѣльныхъ политическихъ единицъ, входящихъ въ составъ цѣлаго, и гдѣ исполнительная власть построена на парламентарномъ началѣ. Отдѣльныя государства Европы въ различной степени приближаются къ этому типу.

Всеобщее право голоса мы находимъ во Франціи, Германіи, Швейцаріи, Испаніи, Болгаріи, Греціи. Въ Швейцаріи весьма большую роль играютъ институты непосредственной демократіи, въ Германіи мы находимъ сильную и независимую исполнительную власть; Франція сочетала парламентаризмъ со всеобщимъ правомъ голоса, но она представляетъ страну съ крайней ценрализаціей, и это ослабляетъ моментъ національнаго самоопредѣленія, усиливая роль бюрократіи. Англія—классическая страна парламентаризма, съ развитымъ мѣстнымъ самоуправленіемъ, хотя и не получившимъ особаго выраженія во второй палатѣ; но она не имѣетъ всеобщаго права голоса. То же приблизительно приходится сказать о Бельгіи; ея сенатъ лишь въ извѣстной мѣрѣ служитъ представительствомъ мѣстныхъ самоуправляющихся единицъ, и ея избирательное право—всеобщее, но не равное. За предѣлами Европы Америка совмѣщаетъ всеобщее право голоса и федерализмъ, но она имѣетъ своеобразную постановку исполнительной власти, совершенно отдѣленной отъ законодательной. Повидимому, наиболѣе законченнымъ типомъ развитія политическаго самоопредѣленія націи приходится признать Австралію: здѣсь мы встрѣчаемъ всеобщее право голоса (распространенное въ нѣкоторыхъ штатахъ и на женщинъ), федерализмъ и организованную, нашедшую себѣ выраженіе даже въ текстѣ конституціи, парламентарную систему. Несомнѣнно, австралійская конституція есть великій памятникъ политическаго творчества англо-саксонской расы.

На противоположномъ концу ряда стоятъ государства съ представительствомъ высокаго ценза (Швеція, Венгрія) и съ

особенно ограниченной компетенціей парламента (Пруссія, Японія). Очевидно, въ эту группу намъ приходится отнести и Россію, перешедшую теперь къ конституціонному режиму. Хотя законъ 11 декабря 1905 г. значительно расширилъ избирательное право противъ закона 6 августа, однако результаты этого расширенія существенно парализуются многостепенностью выборовъ, сословно-классовыми перегородками, отсутствіемъ всеобщаго пассивнаго права. Въ выборахъ участвуетъ значительная часть націи, но она раздроблена на отдѣльныя группы. Компетенція же представительства ограниченнѣе, чѣмъ въ какомъ-либо изъ европейскихъ государствъ. Это не мѣшаетъ признать огромное значеніе за актомъ 17 октября. Рубиконъ все же перейденъ—и насколько насъ учитъ западно-европейскій опытъ—перейденъ навсегда.

2. Исполнительная власть.

А. Организація исполнительной власти.

Два главныхъ органа исполнительной власти представляютъ первенствующій интересъ для конституціонной морфологіи: глава государства и его министры. Это не значитъ, чтобы для нея были безразличны характеръ и постановка той бюрократической арміи подчиненныхъ должностныхъ лицъ, которыми управляется современное государство. Отъ ихъ опытности и добросовѣстности, въ особенности отъ возможности обезпечить соблюденіе ими закона, зависятъ самыя цѣнныя блага общественной жизни. Но для политической морфологіи едва-ли возможно входить въ область административной техники: тутъ приходится имѣть дѣло съ такимъ количествомъ историческихъ переживаній и случайныхъ различій, что представлялось бы крайне труднымъ возвести эти различія къ основнымъ началамъ. Чѣмъ объясняется различіе въ характерѣ австрійской и прусской бюрократіи? Для нашего изученія на первый планъ выступаютъ высшіе органы исполнительной власти. Конечно, обезпечить извѣстную гармонію между политикой министерства и желаніями законодательнаго собранія еще не значитъ осуществить эту гармонію на всѣхъ ступеняхъ бюрократической лѣстницы, но несомнѣнно одно: безъ установленія строгой отвѣтствен-

ности и законнаго характера управленія наверху, ихъ не можетъ быть и снизу.

Мы различаемъ здѣсь главу государства и его министровъ,—будетъ ли то монархія, или республика. Въ конституціонномъ государствѣ, несомнѣнно, оправдывается идея Монтескье, признавшаго въ монархѣ высшаго представителя исполнительной власти. Нѣтъ никакой надобности вмѣстѣ съ Б. Констаномъ создавать для монарха особую умѣряющую или устрояющую власть[1],—нововведеніе, заимствованное португальской конституціей 1826 г. (§ 71) и бразильской 1824 г. (§ 98). Можетъ быть, здѣсь надо видѣть переживаніе ученій о королевской прерогативѣ, согласно которымъ конституціонный монархъ въ извѣстной категоріи своихъ дѣйствій—въ созывѣ и распущеніи народныхъ представителей, въ амнистіи, назначеніяхъ на должности, въ командованіи арміей и т. д.—не связанъ никакими конституціонными нормами. Функціи конституціоннаго монарха, однако, вовсе не отличаются toto coelo отъ функцій президента республики: различіе лежитъ гораздо болѣе въ способахъ замѣщенія обѣихъ властей.

Въ курсахъ конституціоннаго права обыкновенно различаютъ три формы организаціи высшей исполнительной власти: монархическую, президентскую и коллегіальную; если бы можно было исходить изъ представленія, столь глубоко отразившагся на законодательствѣ французской революціи,—что неприкосновенность народнаго суверенитета находится въ обратномъ отношеніи къ независимости исполнительной власти, то взятыя въ такомъ порядкѣ эти три формы соотвѣтствовали бы все увеличивающейся роли народнаго суверенитета въ государственномъ устройствѣ. Однако здѣсь приходится дѣлать много оговорокъ.

Основной признакъ монархической формы—ея наслѣдственность. Избирательная монархія, какъ постоянная форма, въ настоящее время едва ли возможна; гдѣ нѣтъ преимущества наслѣдственности, обезпечивающей устойчивость и преемство, тамъ нѣтъ мѣста для монархіи вообще. Краснорѣчивая защита этой формы правленія у Сисмонди является одинокой въ развитіи политической мысли 19 вѣка [2])

---

[1]) Principes de politique, ch. 2.

[2]) Sismondi, Etudes sur les constitutions des peuples libres; 5-ième essai. Глав-

Едва ли существуетъ какой-нибудь институтъ, столь мало поддающійся отвлеченной оцѣнкѣ, какъ монархія. Ея значеніе въ народной жизни слишкомъ связано съ историческими вѣрованіями и переживаніями, съ національными заслугами династіи, съ наличностью извѣстнаго запаса чувствъ лояльности и піэтета, не покрывающихся утилитарными соображеніями о политической цѣлесообразности. Монархія остается символомъ государственнаго единства вовнѣ, продолжаетъ говорить чувству и воображенію націи даже тогда, когда участіе ея въ ежедневной политической работѣ совершенно не замѣтно. Именно потому къ институту монархій нельзя подходить исключительно съ раціональной критикой, такъ какъ онъ заключаетъ въ себѣ всегда моментъ ирраціональный. Бельгія, свергнувшая голландское иго, не стала республикой, но ввела у себя монархію. Можно объяснять это отчасти давленіемъ международно - политическихъ соображеній; но на нашихъ глазахъ подобное же событіе произошло въ Норвегіи, сама конституція которой могла бы подготовить страну къ республиканскому режиму. Несомнѣнно, французская третья республика начала существовать при господствѣ весьма сильныхъ монархическихъ инстинктовъ въ странѣ, которыхъ не вытравили всѣ воспоминанія о режимѣ Наполеона III и переживанія роковыхъ послѣдствій его политики. Династическія заслуги Гогенцоллерновъ и савойскаго дома являются мощными поддержками монархій въ Германіи и Италіи. Съ другой стороны, господство чужеземныхъ династій, деспотическихъ и эгоистичныхъ, какъ господство Оттона Баварскаго въ Греціи и Бурбоновъ въ Неаполѣ, можетъ глубоко компрометтировать монархическое начало,—чтобы не идти къ примѣрамъ болѣе роковыхъ послѣдствій, вытекающихъ изъ ошибокъ монархической власти, ея конфликта съ народомъ,—примѣрамъ, которые даетъ французская и англійская революціи.

Говоря о принципѣ народнаго суверенитета, мы уже указывали на извѣстныя трудности примирить съ нимъ наслѣдственную монархію. Но трудность эта выступаетъ болѣе

ные историческіе примѣры, которые приводитъ Сисмонди въ пользу своего тезиса—это Венеція, Венгрія, Польша—страны, которыя, по его словамъ, спасли Европу отъ мусульманскаго ига.

рѣзко въ тѣхъ случаяхъ, когда монархія, какъ въ Пруссіи и Австріи, является источникомъ самостоятельной власти и когда существуетъ извѣстный дуализмъ правительства и представительства. Наличность монархической власти не устраняетъ народнаго суверенитета ни въ Англіи, ни въ Бельгіи, ни въ Норвегіи; политическая демократія, несомнѣнно, можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ получать приращеніе нравственныхъ силъ, если во главѣ исполнительной власти стоитъ монархъ, окруженный народными симпатіями и вѣрный своимъ конституціоннымъ обязанностямъ 1).

Во всякомъ случаѣ, если Западная Европа идетъ, несомнѣнно, по пути къ все болѣе и болѣе полной демократіи, у насъ нѣтъ равнаго права утверждать, что вмѣстѣ съ этимъ она приближается къ господству республиканской формы. Правда, во Франціи республика установилась прочно, а въ Швейцаріи все политическое развитіе страны исключаетъ всякую возможность монархіи; но не будемъ забывать Нидерландовъ, которые до начала 19 в. составляли республику, Испанію, которая въ 1876 г. вернулась къ монархіи послѣ восмилѣтняго республиканскаго режима,—наконецъ, Италію, гдѣ республиканцы такъ много сдѣлали для освобожденія страны, гдѣ республиканскія традиціи такъ древни и такъ блестящи.

Напротивъ того, въ странахъ колоніальныхъ мы находимъ очевидное тяготѣніе къ республикѣ. Революція 1889 г. уничтожила единственное монархическое государство на континентѣ Америки,—Бразилію, и какъ ни богата всякаго рода перипетіями исторія бывшихъ испанскихъ и португальскихъ колоній, все таки она не даетъ примѣровъ монархическихъ реставрацій,—и это не значитъ, чтобы въ этихъ странахъ исполнительная власть часто не была вооружена бо́льшими полномочіями, чѣмъ европейскіе монархи. Нѣтъ сомнѣнія, если бы оборвалась слабая связь, соединяющая Канаду и Австралію съ ихъ метрополіей, то и эти страны установили бы у себя республиканскій режимъ. Напротивъ

1) См. Burgess v. II. p. 308; Бэджготъ с. 99 и т. д. Заслуживаетъ вниманіе этюдъ Луи-Блана, написанный въ 1849 г., гдѣ знаменитый республиканецъ съ замѣчательнымъ безпристрастіемъ отмѣчаетъ сильныя стороны монархій. См. его Questions d'aujourd'hui et de demain. Politique 1—série. De la présidence dans une république.

того, Азія остается классической областью монархій, и эта послѣдняя не менѣе прочна въ конституціонной Японіи и полуконституціонномъ Сіамѣ, чѣмъ въ деспотіяхъ Передней Азіи.

Перейдемъ къ институту президенства: его распространеніе въ настоящее время почти совпадаетъ съ распространеніемъ республики. Президентъ есть глава государства, какъ и монархъ, и этимъ отличается отъ министровъ и другихъ членовъ правительства; его власть непосредственно вытекаетъ изъ конституціи [1]). Отличіе президента отъ монарха сводится къ избираемости и временному характеру; на этихъ двухъ моментахъ мы и должны остановиться.

Мы имѣемъ два типа замѣщенія президентскаго достоинства: или онъ избирается непосредственно всѣмъ полноправнымъ населеніемъ страны, или между первоначальными избирателями и нимъ стоятъ какіе-нибудь посредствующія лица. Въ этомъ второмъ случаѣ опять имѣются двѣ возможности: или коллегія выборщиковъ образуется спеціально для этой цѣли, или президента выбираетъ собраніе народныхъ представителей. Первый способъ съ отвлеченной точки зрѣнія, казалось, всего болѣе вытекалъ изъ идеи народнаго суверенитета: онъ былъ установленъ французской конституціей 1848 г.: выборъ палъ на Людовика Наполеона, который черезъ президентство достигъ императорской власти. Въ настоящее время изъ болѣе крупныхъ американскихъ республикъ такіе прямые выборы президента мы находимъ въ Бразиліи, Венецуэлѣ, Перу. Въ Оранжевой республикѣ, которая послѣ англо-бурской войны стала англійской территоріей, прежде президентъ избирался всѣмъ народомъ, но рекомендовало его народное собраніе (Volksrad), такъ что это былъ, можно сказать, смѣшанный способъ.

Классическій образецъ непрямыхъ выборовъ президента посредствомъ особо для этой цѣли созданныхъ выборщиковъ, представляютъ Соединенные Штаты. Когда создавалась федеральная конституція, то вопросъ о президентствѣ воз-

---

1) Американская конституція ставитъ президента какъ-бы рядомъ съ конгрессомъ: послѣднему „вручаются всѣ законодательныя полномочія, предоставленныя настоящимъ актомъ" (I, 1); президенту „вручается исполнительная власть" (II, 1): въ обоихъ случаяхъ употреблено выраженіе—shall be vested.

буждалъ большія разногласія; съ одной стороны, опасались предоставить его выборы непосредственно всему населенію, думая, что это слишкомъ усилитъ его власть, съ другой,— избраніе конгрессомъ лишало бы его необходимой самостоятельности [1]). Остановились на компромиссѣ, который и былъ введенъ въ конституцію (II sec., 1): при выборахъ президента „каждый штатъ назначаетъ согласно порядку, указанному его законодательнымъ собраніемъ, выборщиковъ, число которыхъ равняется суммѣ числа сенаторовъ и представителей, которыхъ штатъ имѣетъ право послать въ конгрессъ“. Такимъ образомъ, число голосовъ, которымъ располагаетъ при этихъ выборахъ каждый штатъ, непропорціонально его населенію, такъ какъ въ счетъ входитъ и число сенаторовъ, равное, какъ мы знаемъ, для каждаго штата: этимъ уменьшается перевѣсъ болѣе крупныхъ штатовъ надъ болѣе мелкими. Въ настоящее время эта двухстенность выборовъ фактически превратилась въ пустую формальность: выборщики избираются съ опредѣленнымъ мандатомъ--вотировать за того или другого: вотъ почему, когда дѣлаются извѣстными результаты избранія выборщиковъ, то этимъ самымъ узнается, кто будетъ выбранъ въ президенты. Американскую систему непрямыхъ выборовъ мы находимъ также въ Мексикѣ, Аргентинѣ, Чили.

Третій способъ—избраніе президента законодательнымъ собраніемъ: типичный примѣръ даетъ Францiя, гдѣ президентъ республики избирается абсолютнымъ большинствомъ голосовъ сената и палаты депутатовъ, составляющихъ вмѣстѣ національное собраніе (réunies en Assemblée nationale). Слишкомъ свѣжи были воспоминанія о государственномъ переворотѣ, который произвелъ Наполеонъ, достигшій президентства черезъ прямые выборы. И здѣсь, какъ и во многихъ другихъ статьяхъ французской конституціи 1875 г., составившее ее національное собраніе хотѣло сочетать республиканское устройство съ элементами, заимствованными у парламентарной монархіи. Выборы здѣсь значительно менѣе непосредствены, чѣмъ въ Соединенныхъ Штатахъ; во первыхъ, въ дѣятельности депутатовъ и сенаторовъ это избраніе является совершенно преходящимъ моментомъ, и

[1]) The Federalist, n. LXVIII.

ихъ посылаютъ въ парламентъ избиратели, менѣе всего думая о президентскихъ выборахъ; во вторыхъ, французскій сенатъ самъ основанъ на двух-и даже трехстепенныхъ выборахъ. Въ Америкѣ подобную систему при выработкѣ конституціи предлагали представители Виргиніи, но безъ успѣха.

Для правильнаго дѣйствія государственнаго механизма въ республикѣ прямые выборы—теоретически, безъ сомнѣнія, наиболѣе соотвѣтствующіе народному суверенитету—кажутся рискованными: они слишкомъ усиливаютъ исполнительную власть. Въ этомъ отношеніи французская конституція 1848 г. внушала съ самаго начала серьезныя опасенія. „Что станетъ дѣлать собраніе", писалъ Лабулэ, „когда оно встрѣтится съ сопротивленіемъ президента, избраннаго 7 и 8 милліонами голосовъ, президента, въ сто разъ болѣе популярнаго, чѣмъ законодательный корпусъ?—Для меня эта конституція чревата революціей, которая неизбѣжно поведетъ или къ диктатурѣ отдѣльнаго человѣка, или къ диктатурѣ комитетовъ" [1]). Не менѣе энергично предупреждалъ палату Грэви и особенно Токвилль [2]). Идея президентскаго плебисцита крайне непопулярна среди французскихъ республиканскихъ партій, и въ ней всегда усматриваютъ скрытыя монархическія вожделѣнія.

Нельзя не сказать, что въ періоды, когда требуется энергія и концентрація власти, такіе недостатки могутъ становиться достоинствами, и при склонности южно-американскихъ республикъ къ диктатурѣ, которая одна бываетъ способна установить временный порядокъ, понятно тамъ распространеніе этого способа. Президенты въ Америкѣ вообще, и въ Соединенныхъ Штатахъ въ частности, имѣютъ гораздо больше власти, чѣмъ многіе европейскіе конституціонные монархи; непрямые выборы, на подобіе Соединенныхъ Штатовъ, становятся фактически прямыми. Что касается французской системы, то главный недостатокъ ея видятъ въ противоположномъ,—въ неизбѣжной слабости и зависимости исполнительной власти; однако при парламентарномъ характерѣ республики въ обыкновенныя, по крайней мѣрѣ, времена едва-ли требуется особенная широта этой власти. Не

---

[1]) Questions Constitutionnels, p. 53.
[2]) Souvenirs, p. 273.

случайно президентскіе выборы во Франціи падали обычно на людей, мало замѣтныхъ въ политической жизни, болѣе или менѣе безцвѣтныхъ [1]).

Переходя къ срокамъ, на которые избираются президенты, мы видимъ въ Соединенныхъ Штатахъ и во многихъ другихъ американскихъ республикахъ — 4 года (Мексика, Венецуэла, Бразилія, Эквадоръ). При составленіи американской федеральной конституціи сначала хотѣли создать для президента положеніе, приближающее его къ монарху: наиболѣе крупные представители, такъ называемой, партіи федералистовъ (стоявшихъ за усиленіе власти союза относительно отдѣльныхъ штатовъ) Гамильтонъ и Мадисонъ высказывались за пожизненнаго президента, другіе предлагали дать 7-лѣтній срокъ его полномочій, но все это, въ концѣ-концовъ, нашли слишкомъ рискованнымъ и установили 4 года; это въ несомнѣнной связи и съ широкими правами президента. Четырехлѣтній срокъ установила и французская конституція 1848 г. Въ нѣкоторыхъ южно-американскихъ республикахъ мы находимъ болѣе длинные сроки: въ Чили президентъ избирается на 5 лѣтъ, въ Аргентинѣ—на 6. Во Франціи, надо прибавить, зависимость президента отъ парламента находитъ себѣ нѣкоторый противовѣсъ въ еще болѣе длинномъ срокѣ его полномочіи—7-лѣтнемъ: въ теченіе этого срока, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ (а обычно и два) обновляется составъ палаты депутатовъ и $^{2}/_{3}$ сената.

Въ такомъ же направленіи дѣйствуетъ формально оговоренное право французскаго президента — быть переизбираемымъ [1]). И здѣсь мы находимъ контрастъ съ конституціей второй республики, формально запрещавшей переизбраніе президента раньше, чѣмъ черезъ 4 года. Въ Соединенныхъ Штатахъ этотъ вопросъ имѣлъ свою исторію; тѣ, кто высказывались за 7-лѣтній срокъ для президента, предлагали не допускать его переизбранія,—но верхъ одержало мнѣніе, устанавливавшее 4 года и право переизбранія. Текстъ федеральной конституціи не вноситъ здѣсь никакихъ ограниченій, но обычай, освященный уже примѣромъ Вашингтона, допускаетъ переизбраніе лишь одинъ разъ. Когда

---

[1]) Въ проектѣ Тьера, внесенномъ въ 1873 г., президента, кромѣ обѣихъ палатъ, должны были избирать также делегаты генеральныхъ совѣтовъ.

[2]) Законъ 25 фев. 1875—„il est rééligible".

въ 1876 г. сторонники генерала Гранта хотѣли выставить его въ третій разъ кандидатомъ на президентскій постъ, они столкнулись съ сильнымъ сопротивленіемъ общественнаго мнѣнія и должны были отказаться отъ своего плана. Мексиканская и чилійская конституціи формально воспрещаютъ переизбраніе. Такое запрещеніе, однако, несомнѣнно, менѣе практично, чѣмъ ограниченіе президентскихъ полномочій болѣе короткимъ срокомъ: оно существенно стѣсняетъ свободу избирателей, лишая ихъ возможности использовать государственныя дарованія человѣка, уже доказавшаго на дѣлѣ эти дарованія.

Третья форма—коллегіальная—имѣетъ большее значеніе въ исторіи конституціоннаго права, чѣмъ въ современной политической дѣйствительности. Мысль о ней всплывала и при созданіи американской федеральной конституціи: если Мадисонъ и Гамильтонъ хотѣли пожизненнаго президента, то Рандольфъ предлагалъ передать всю исполнительную власть комиссіи изъ 3 членовъ,—по 1 отъ сѣверныхъ, центральныхъ и южныхъ штатовъ.

Подобные проекты находили болѣе благопріятную почву во Франціи, гдѣ ослабленіе исполнительной власти считалось одной изъ сущесвеннѣйшихъ гарантій народной свободы. Такое настроеніе уже замѣтно въ національномъ собраніи; оно страшно усилилось въ конвентѣ. Оно легло въ основу конституціи III г. Исполнительная власть передавалась 5 директорамъ, которыхъ назначалъ совѣтъ старѣйшинъ изъ списка кандидатовъ, представленнаго совѣтомъ 500; каждый годъ выходило по одному директору, и его нельзя было переизбирать въ теченіе 5 лѣтъ. Здѣсь все соединялось, чтобы ослабить исполнительную власть: она не только избиралась законодательнымъ собраніемъ, но и дробилась между 5 членами; но директорія, лишенная легальнаго вліянія, прибѣгла 18 фруктидора къ содѣйствію арміи. На смѣну явилась конституція VIII г., которая передала исполнительную власть тремъ консуламъ; впрочемъ, перевѣсъ перваго консула надъ его товарищами былъ настолько силенъ, что трудно здѣсь было говорить о коллегіальномъ устройствѣ. Сверхъ того, исполнительная власть была поставлена вообще весьма сильно: консулы избирались на 10 лѣтъ и подлежали переизбранію; законодательная же власть разроблялась между законодатель-

нымъ корпусомъ, сенатомъ и трибунатомъ. На дѣлѣ эта конституція въ примѣненіи Наполеономъ приняла вполнѣ монархическій характеръ. Съ этихъ поръ Франція не возвращалась къ попыткамъ коллегіальнаго устройства высшей исполнительной власти; и если среди крайней лѣвой современныхъ французскихъ республиканскихъ партій господствуетъ сомнѣніе, нужно ли сохранять президентское достоинство, то онѣ склонны вовсе его уничтожить и не замѣнять никакой коллегіей.

Въ настоящее время коллегіальное устройство мы встрѣчаемъ въ Швейцаріи: исполнительная власть принадлежитъ федеральному совѣту изъ 7 членовъ, который избирается на 3 года федеральнымъ собраніемъ, т. е. соединенными національнымъ совѣтомъ и совѣтомъ кантоновъ; въ сущности говоря, этотъ совѣтъ болѣе подходитъ къ типу кабинета министровъ. Президентъ швейцарской республики есть одинъ изъ членовъ этого совѣта, избираемый федеральнымъ собраніемъ на 1 годъ; у него нѣтъ никакой особой власти, и онъ не больше, чѣмъ его сотоварищи, отвѣтственен за ходъ управленія;—вообще онъ лишь primus inter pares, выступающій представителемъ государства при всякихъ церемоніяхъ [1]).

Вторымъ органомъ исполнительной власти, имѣющимъ гораздо больше повседневнаго вліянія на ходъ государственной жизни, являются министры; характеръ ихъ управленія даетъ одинъ изъ самыхъ существенныхъ критеріевъ при классификаціи конституціонныхъ государствъ. Остановимся на способахъ замѣщенія министерскихъ должностей [2]).

Въ огромномъ большинствѣ случаевъ это замѣщеніе формально принадлежитъ къ прерогативамъ главы государства,

---

[1]) Такимъ образомъ, въ Швейцаріи исполнительная власть совершенна зависима отъ законодательной: здѣсь господствуетъ по словамъ Dubs'a (Le droit public de la Confédération Suisse, v. II p. 104) „confusion organique des pouvoirs".

[2]) По Фришу (Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistraten, 9 S.), должность министра въ конституціонной монархіи характеризуется тремя признаками: онъ скрѣпляетъ подписью указы монарха, стоитъ во главѣ іерархіи служащихъ данной отрасли, и подлежитъ спеціальной отвѣтственности. О положеніи министровъ въ разныхъ странахъ незамѣнимой остается работа Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, v. I—II.

т. е. главы исполнительной власти,—одинаково, какъ въ монархіяхъ, такъ и въ республикахъ. Мы видимъ, что швейцарская конституція здѣсь дѣлаетъ исключеніе: это связано съ другимъ обстоятельствомъ, что она вообще не знаетъ главы государства. Указанному исполнительному органу въ Швейцаріи, впрочемъ, присущъ болѣе дѣловой, чѣмъ политическій характеръ: члены федеральнаго совѣта часто оказываются переизбранными, несмотря на измѣненіе партійнаго состава среди федеральнаго собранія; вообще мы не найдемъ въ средѣ этого совѣта никакого партійнаго единства. Отклоненіе законопроектовъ, предложенныхъ ими, вовсе не влечаетъ за собой ихъ выхода въ отставку; когда членъ федеральнаго совѣта Вельти послѣ отверженія его проекта о выкупѣ желѣзныхъ дорогъ покинулъ свой постъ, общественное мнѣніе Швейцаріи отнеслось къ этому выходу безусловно неодобрительно: въ глазахъ его онъ противорѣчилъ здравымъ государственнымъ традиціямъ и могъ составить опасный прецедентъ.

Въ эпоху второй республики во Франціи депутатъ Грэви предлагалъ также вовсе не имѣть президента республики и замѣнить его „президентомъ совѣта министровъ“, т. е. какъ-бы первымъ министромъ, котораго будетъ выбирать палата, и въ каждую минуту можетъ его отрѣшить отъ должности [1]). Это предложеніе было отвергнуто, и въ настоящее время при всемъ разнообразіи политической жизни, назначеніе министровъ является такимъ же неотъемлемымъ правомъ президента французской республики, какъ и короля прусскаго, какъ и монарха англійскаго. Но, конечно, въ осуществленіи этого права мы видимъ глубокія различія: передъ нами, съ одной стороны, стоятъ государства парламентарнаго типа, съ другой, конституціонно-дуалистическія: обособленно отъ тѣхъ и другихъ создалась система, положен-

[1]) Въ лицѣ Тьера въ періодъ времени между 1871 и 1873 гг. совмѣщалось качество президента республики и перваго министра: онъ именовался „главой исполнительной власти“. Прево-Парадоль въ своей книгѣ: France nouvelle, написанной въ эпоху второй имперіи и представляющей интересныя точки соприкосновенія съ дѣйствующей французской конституціей, предлагалъ, чтобы палата депутатовъ выбирала перваго министра, а за главой государства оставалось право распускать палату.

ная въ основу политическаго устройства Соединенныхъ Штатовъ.

Сущность парламентаризма, какъ мы уже указывали, сводится къ тому, что реальная исполнительная власть, отвѣтственная за свои дѣйствія, согласована съ волей законодательнаго собранія народныхъ представителей: устанавливается гармонія между выполненіемъ закона, такъ сказать, и самимъ закономъ. Есть доля истины въ положеніи, которое высказалъ Дюпріе: тамъ гдѣ существуетъ парламентаризмъ, раздѣленіе законодательной и исполнительной власти—только словесное [1]). Между тѣмъ, если бы передъ нами лежали только конституціонные тексты, то мы нашли бы въ нихъ лишь весьма слабые немеки на эту систему, изъ которыхъ, конечно, мы не могли бы ея понять: болѣе, чѣмъ какая нибудь сторона конституціоннаго права, парламентаризмъ требуетъ объясненія историческаго. Естественно здѣсь начать съ классической его страны.

Современное, англійское конституціонное право, всѣми своими историческими корнями связано съ королевской властью: законодательная власть и теперь теоретически принадлежитъ „королю въ парламентѣ", исполнительная—„королю въ совѣтѣ" [2]). Замѣчательно, что уже въ средневѣковый періодъ мы встрѣчаемъ стремленіе у парламента ввести гармонію въ эти двѣ отрасли государственной жизни; палата общинъ неоднократно проситъ, чтобы высшіе государственные совѣтники избирались изъ ея среды, и, съ другой стороны, одно изъ правъ, которымъ короли всего болѣе дорожатъ,—это свобода въ избраніи своихъ совѣтниковъ. Съ ростомъ монархической власти въ эпоху Тюдоровъ усилилось и значеніе этого „тайнаго совѣта" (Privy Council): въ него входила и такъ называемая „звѣздная палата",—судебный органъ, сдѣлавшійся послушнымъ орудіемъ политики королевскаго абсолютизма и постепенно неразрывно связавшійся въ представленіи націи съ произволомъ и деспотизмомъ. Стремленіе Стюартовъ вести личную политику привело къ тому, что король началъ рѣшать дѣла не въ совѣ-

---

[1]) Les ministres, v. I p. 57.

[2]) Генезисъ королевскаго совѣта у Anson, The Law and custom of the constitution v. II p. 82. Todd, On parliamentary Government in England, v. I, p. 49—136; v. II, p. 89—171.

щаніи in pleno, а выдѣлялъ изъ него небольшой комитетъ изъ наиболѣе сговорчивыхъ и преданныхъ совѣтниковъ. Этотъ комитетъ возбуждалъ большое неудовольствіе, особенно замѣтное при Карлѣ I; однако онъ сохранился и послѣ реставраціи, тѣмъ болѣе что многочисленный тайный совѣтъ оказывался слишкомъ неповоротливымъ органомъ для текущей административной работы. Извѣстно, какое вліяніе получилъ при Карлѣ II такъ называемый „cabal":—слово, составленное изъ первыхъ буквъ именъ пяти министровъ, вошедшихъ въ составъ комитета, или кабинета, какъ его уже тогда начинаютъ называть.

На порогѣ новаго періода въ отношеніяхъ между королемъ и парламентомъ, открывающагося изгнаніемъ Стюартовъ и водвореніемъ Вильгельма Оранскаго, стоитъ билль о правахъ 1689 г.; онъ объявляетъ незаконнымъ не только сборъ налоговъ, но и содержаніе въ мирное время арміи безъ согласія парламента. Король, признавшій этотъ билль, какъ обязательство, не могъ управлять страной безъ согласія парламента,—и въ 1695 г. весь его кабинетъ состоитъ изъ виговъ,—т. е. представителей тогдашняго парламентскаго большинства. Такая гармонія не могла, однако, считаться окончательно установленной, тѣмъ болѣе что въ кабинетахъ 18 вѣка рядомъ съ дѣйствительными членами, стоящими у дѣлъ, находились другіе, присутствовавшіе при засѣданіяхъ и часто принадлежавшіе къ противоположной съ министерствомъ партіи: иногда въ этомъ комитетѣ встрѣчались старые министры, низвергнутые парламентомъ, и новые, вступившіе на ихъ мѣсто; окончательно эти недѣйствительные, такъ сказать, члены исчезаютъ въ 1782 г. Но фактъ постепенно обращается въ право, и палата общинъ начинаетъ смотрѣть на призваніе въ кабинетъ лицъ, принадлежащихъ къ ея большинству, какъ на политическую обязанность короны,—хотя и не запечатлѣнную въ какомъ-либо законодательномъ актѣ.

Вильгельмъ III и его преемница Анна лично предсѣдательствовали въ кабинетѣ; но Георгъ I, плохо знавшій англійскій языкъ и не способный руководить преніями, пересталъ его посѣщать, и это отсутствіе короля при Георгѣ II и Георгѣ III уже входитъ въ традицію; мѣсто короля занимаетъ предсѣдательствующій министръ, который и является

посредникомъ между своими сотоварищами и короной: такимъ способомъ постепенно образуется солидарный кабинетъ, группирующійся около одного наиболѣе выдающагося лица. Все это происходило весьма медленно, и прежде чѣмъ создался типъ современнаго премьера, мы находимъ просто министровъ, заслоняющихъ своихъ коллегъ личнымъ авторитетомъ, но юридически съ ними равноправныхъ [1]).

Способъ, который употребляетъ палата общинъ въ 18 вѣкѣ при борьбѣ съ министрами, политики которыхъ она не одобряетъ,—это выраженіе порицанія или недовѣрія. Вальполь еще въ 1741 г. видѣлъ въ адресѣ палаты, рекомендовавшей королю удалить его „неслыханное посягательство на права короны"; въ 1782 г. лордъ Норсъ уже покидаетъ министерство, когда вотумъ порицанія ему, хотя и не собравшій большинства, былъ принятъ значительнымъ меньшинствомъ; съ этого приблизительно времени въ Англіи устанавливается парламентарный строй.

Постепенно вотумъ прямого недовѣрія замѣняется отклоненіемъ какой-нибудь законодательной мѣры, которую поддерживаетъ министерство: оно должно считаться съ обнаружившимися политическими разногласіями. Однако этотъ обычай окончательно утверждается лишь въ серединѣ 19 вѣка; и при этомъ парламентъ долженъ отклонить законопроектъ дѣйствительно важный. Въ 1841 г. Маколей утверждалъ, что правительство не обязано покидать власти только потому, что оно не могло провести какой-нибудь законодательной реформы, если оно не убѣждено, что безъ даннаго закона оно не можетъ далѣе стоять во главѣ государственнаго дѣла. Въ общемъ, отверженіе парламентомъ той или другой бюджетной статьи не признается достаточнымъ поводомъ для ухода министерства. Когда въ 1851 г. лордъ Россель потерпѣлъ пораженіе въ вопросѣ о пошлинѣ на сахаръ, онъ заявилъ: „вопросы налоговъ принадлежатъ къ тѣмъ, относительно которыхъ палата, представляющая страну, имѣетъ сугубое право рѣшенія, и въ которыхъ правительство, не роняя своего достоинства, можетъ уступать, лишь бы въ его распоряженіе предоставили достаточныя суммы для обезпеченія административныхъ потребностей".

---

[1]) Anson, v. II, p. 116. Cp. Hearn, The Government of England, p. 223.

Однако Гладстонъ, оставшись въ 1885 г. въ меньшинствѣ по вопросу объ акцизѣ на спиртные напитки, покинулъ власть, признавъ вотумъ знакомъ недовѣрія представителей страны.

Очевидно, невозможно а-пріори провести границу, отдѣляющую эти основные для правительства законы и второстепенные, отклоненіе которыхъ не исключаетъ для него возможности оставаться у дѣлъ: все зависитъ отъ того мѣста, которое занимаетъ законъ въ общественномъ сознаніи — больше даже, чѣмъ отъ его объективной важности. „Иногда всплываютъ извѣстные вопросы", говорилъ въ палатѣ лордовъ въ 1869 г. лордъ Кэрнсъ, убѣждая своихъ коллегъ согласиться на реформу ирландской церкви, для него лично антипатичную: „вопросы, которые до такой степени возбуждаютъ вниманіе къ себѣ страны, вызываютъ въ ней такое напряженное ожиданіе, что всѣ подробности становятся обществу знакомы, и оно беретъ, такъ сказать, дѣло изъ рукъ палаты лордовъ и палаты общинъ и даетъ ясно понять обоимъ законодательнымъ собраніямъ свою волю". Надо отдать справедливость англійскимъ политическимъ дѣятелямъ: они всегда были чувствительны къ той оцѣнкѣ законодательныхъ мѣръ, которая производилась за стѣнами парламента, къ тому, что выражается англійскими словами: pression from without (давленіе извнѣ). Конечно, у министерства остается здѣсь и другое средство:—распустить парламентъ и назначить новые выборы.

Поэтому самому министерство обычно выходитъ въ отставку, если выборы оказываются для него неблагопріятными: общіе выборы имѣютъ смыслъ настоящаго опроса страны, и если она высказывается противъ принциповъ правительственной политики, то ея голосъ, очевидно, политически еще болѣе авторитетенъ, чѣмъ голосъ парламента, и нѣтъ высшей инстанціи, къ которой можно было бы на нее аппеллировать. Такъ поступилъ въ 1868 г. Дизраэли, въ 1874 и 1886 г. Гладстонъ: они покинули свой постъ, не дожидаясь, пока соберется новая палата общинъ. Бывали и такіе случаи, когда министерство, оставшееся въ меньшинствѣ въ парламентѣ, имѣло за себя большинство въ странѣ,—какъ это было съ Питтомъ въ 1783 г., Греемъ въ 1832 г. и т. д.

Такимъ образомъ, формально принадлежащее королю право

назначать министровъ, скрываетъ другое, болѣе дѣйствительное право парламента, прежде всего палаты общинъ, устранять ихъ. Бэджготъ съ особымъ вниманіемъ останавливается на этой сторонѣ дѣла: въ его глазахъ, какъ мы видѣли, выборъ правительства и есть главная функція англійской палаты общинъ, и въ этомъ смыслѣ онъ сравниваетъ ее съ американскими выборщиками, избирающими президента. „Избравъ президента, американскій народъ теряетъ власть самъ и въ лицѣ своей передаточной инстанціи,—той коллегіи, посредствомъ которой онъ избралъ его. А палата общинъ сохраняетъ постоянную связь съ премьеромъ, потому что, кромѣ права избирательнаго, у нея есть еще право давать отставку. Она руководитъ имъ, и онъ ведетъ ее". У короны обычно нѣтъ выбора, она должна обращаться къ лидеру партіи, которая въ данное время пользуется парламентскимъ перевѣсомъ, и лишь въ случаѣ, когда это лидерство не принадлежитъ безспорно одному, монарху предоставляется выбирать,—какъ это было, напримѣръ, относительно лорда Пальмерстона и лорда Росселя. Точно также роль короны выступаетъ въ моменты партійныхъ кризисовъ, когда происходятъ колебанія среди партій, и нужно найти человѣка, который наиболѣе сосредоточилъ бы на себѣ довѣріе различныхъ группъ; но въ обычное время фактически перваго министра намѣчаетъ палата общинъ.

Отсюда слѣдуютъ важные выводы: прежде всего кабинетъ состоитъ изъ лицъ, политически солидарныхъ. По выраженію Унгера парламентское министерство есть однородное цѣлое, члены котораго отвѣтственны другъ передъ другомъ. Исторія англійскаго парламентаризма вообще не можетъ быть надлежащимъ образомъ понята, если не считаться здѣсь съ наличностью лишь двухъ крупныхъ партій, смѣнявшихъ другъ друга у власти; благодаря этому дѣйствіе парламентской системы, не затемненной другими факторами, пріобрѣтаетъ математическую ясность и простоту. Пораженіе виговъ было побѣдой торіевъ и обратно: кабинетъ долженъ принадлежать къ тѣмъ или къ другимъ. Но именно благодаря тому, что эти партіи смѣняли другъ друга у кормила власти, онѣ не могли принять слишкомъ догматическаго, сектантскаго характера,—какъ не имѣютъ его и современные англійскіе либералы и консерваторы. Ихъ въ извѣстномъ

смыслѣ можно было назвать умѣренными, такъ какъ ни консерваторы, ни либералы не дѣлали крайнихъ выводовъ изъ своихъ посылокъ. Для наблюдателей съ континента было непонятно, какъ консервативное министерство могло провести избирательную реформу 1867 г.

Конечно, въ исторіи англійскаго парламентаризма мы находимъ случаи, когда при колебаніяхъ и разногласіяхъ среди самихъ партій министерство фактически опиралось на меньшинство, а большинство лишь временно его терпѣло: такъ было съ Дизараэли въ 1868 г. и съ Сольсбери въ 1885 г.; но при дисциплинѣ и организаціи англійскихъ партій это всегда являлось преходящимъ состояніемъ. Основнымъ мотивомъ англійскаго парламентаризма остается дуализмъ партій: послѣднее обстоятельство и дѣлаетъ его столь классически опредѣленнымъ и типичнымъ. Но можно ли думать, что такой дуализмъ сохранится и въ будущемъ?

Новыя проблемы требуютъ новыхъ группировокъ; расширеніе избирательнаго права открываетъ массамъ парламентскую борьбу за ихъ соціальные интересы. Вопросъ объ ирландскомъ гомъ-рулѣ раскололъ либеральную партію, задачи внѣшней политики, столь жизненныя для Англіи, противоположность имперіализма и развитія мирной свободной торговли уже заслоняютъ всѣ старыя разногласія и производятъ новыя соединенія; наконецъ появляется рабочая партія, и растутъ соціалистическія тенденціи. Демократизація англійской политической жизни въ полномъ ходу: это вполнѣ подтверждается и выборами 1906 г.

Насколько въ будущемъ станетъ возможнымъ сохранить то политическое единство кабинета, которое было связано съ господствомъ двухъ партій? Поведеніе Чемберлэна въ послѣднемъ кабинетѣ Сольсбери, несомнѣнно, нарушало правила министерской солидарности, установленныя политической моралью страны; все заставляетъ думать, что въ недалекомъ времени дѣйствіе англійскаго парламентскаго механизма должно значительно осложниться [1]).

Далѣе, при современномъ парламентскомъ строѣ осуще-

---

[1]) Объ англійскомъ парламентаризмѣ важныя замѣчанія въ новой работѣ Hatscheck, Englisches Staatsrecht I B. 581 S. Чрезвычайно интересенъ прогнозъ Дайси въ его этюдѣ: Will the parliamentary government be permanent?

ствилось то, о чемъ нѣкогда хлопотали общины: министры берутся изъ парламента. Это положеніе, не установленное никакимъ законодательнымъ актомъ, стало какъ-бы аксіомой англійской политической практики: послѣдняя здѣсь какъ нельзя дальше отстоитъ отъ параграфа Act of Settlement 1701 г., который объявлялъ несовмѣстимость принадлежности къ палатѣ общинъ и сохраненія платной должности. Обычай допускаетъ одинаково принадлежность министровъ и къ палатѣ общинъ, и къ палатѣ лордовъ, но политическая отвѣтственность устанавливается лишь передъ первой: только вотумъ недовѣрія со стороны общинъ ставитъ передъ министерствомъ альтернативу—подать въ отставку или, распустивъ палату, назначить новые выборы. Палата лордовъ не подлежитъ распущенію, и это одно не даетъ ея вотуму равнаго значенія для министерства. Пальмерстонъ оставался, хотя лорды вотировали ему свое недовѣріе; лордъ Дэрби долженъ былъ дважды покинуть министерство, несмотря на повторяемое выраженіе довѣрія лордовъ, когда онъ оставался въ меньшинствѣ у общинъ. И здѣсь мы опять видимъ, какъ юридически признанная равноправность палатъ на дѣлѣ совершенно не осуществляется, когда за двумя палатами стоятъ неравныя соціальныя силы.

Распущеніе нижней палаты министерствомъ является противовѣсомъ ея власти надъ этимъ министерствомъ. Послѣднее предлагаетъ странѣ рѣшить споръ между нимъ и палатой; если и на этотъ разъ избиратели пошлютъ оппозиціонное большинство, то министерство должно выйти въ отставку. Это одинъ изъ безусловныхъ принциповъ политической морали, хотя онъ и не закрѣпленъ никакимъ законодательнымъ актомъ.

Нельзя, однако, сказать, чтобы онъ санкціонировался исключительно силой общественнаго мнѣнія и политической морали, хотя эти факторы, которые, несомнѣнно, стоятъ позади каждаго дѣйствительно укоренившагося института конституціоннаго права, здѣсь особенно могущественны. Дайси блестяще доказалъ, что нарушеніе этого незаписаннаго, не занесеннаго въ статуты принципа, неизбѣжно привело бы министерство къ столкновенію съ закономъ, „Во первыхъ, прекратилось бы дѣйствіе акта о бунтѣ (Mutiny act — ежегодно издаваемый парламентскій

актъ, уполномочивающій содержать извѣстное количество арміи) и вмѣстѣ съ тѣмъ исчезли бы всѣ средства управлять арміей, не нарушая закона: явилась бы дилемма—или распустить армію,—и въ такомъ случаѣ прекратилась бы возможность поддерживать законъ и порядокъ,—или же не распускать ея и поддерживать дисциплину, не имѣя на это законнаго права. Если бы былъ принятъ второй исходъ, то всѣ лица, принимавшія участіе въ управленіи арміей, начиная съ главнокомандующаго, а также всѣ солдаты, исполнявшіе приказанія своихъ начальниковъ, нашли бы, что чуть не каждый день они должны совершать или разрѣшать поступки, за которые они могутъ очутиться на скамьѣ подсудимыхъ. Точно также хотя большинство налоговъ все же поступало бы въ казначейство, уплата значительной части дохода не была бы болѣе обязательна, и сборъ ея не могъ бы производиться законнымъ путемъ, такъ что всякій чиновникъ, исправляющій должность сборщика налоговъ, могъ бы быть подвергнутъ судебному преслѣдованію. Кромѣ того, и поступающіе доходы не могли бы законнымъ образомъ расходоваться на нужды государства. Если бы даже министры собрали доходы, имъ было бы очень трудно избѣгнуть нарушенія извѣстныхъ законовъ и судебнаго преслѣдованія.

„Предположимъ, однако, что кабинетъ рѣшается идти противъ закона. Его преступной рѣшимости будетъ недостаточно для достиженія цѣли; онъ не можетъ захватить въ свои руки государственные доходы безъ содѣйствія и помощи большого числа лицъ, среди которыхъ есть чиновники, но есть и другіе, не имѣющіе связи съ администраціей, какъ, напримѣръ, генералъ-контролеръ или управляющій англійскимъ банкомъ. Никто изъ нихъ не могъ бы быть, конечно, освобожденъ короной и правительствомъ отъ законной отвѣтственности, а всякое лицо, которое употребило бы силу для поддержанія правительства, вызвало бы сопротивленіе, которое поддержали бы суды. Слѣдуетъ помнить, что законъ дѣйствуетъ двоякимъ образомъ: онъ налагаетъ взысканія на его нарушителей и даетъ право гражданамъ, уважающимъ его, не исполнять незаконныхъ распоряженій. Онъ узаконяетъ пассивное сопротивленіе. Сила такой законной оппозиціи особенно увеличивается тѣмъ, что

въ Англіи не существуетъ ничего подобнаго французскому droit administatif или тѣмъ широкимъ дискреціоннымъ полномочіямъ, которыми обладаютъ всѣ контентальныя правительства". Такимъ образомъ, англійскій парламентаризмъ обезпеченъ не только моральной санкціей, но и самимъ политическимъ механизмомъ: палата въ силахъ принудить министерство идти съ ней или покинуть власть, и здѣсь мы видимъ глубокую связь между тѣмъ, что Дайси называетъ „господствомъ права" въ Англіи и дѣйствіемъ ея учрежденій [1]).

Современнная Франція есть также страна парламентарнаго строя, но онъ здѣсь не имѣетъ такихъ прочныхъ корней въ прошломъ и такихъ внушительныхъ гарантій въ настоящемъ. Въ эпоху французской революціи преобладало глубокое недовѣріе къ исполнительной власти: уже въ національномъ собраніи считали лучшимъ способомъ обезпеченія ея отвѣтственности полное отдѣленіе ея огъ законодательнаго органа. Сущность англійскаго парламентскаго механизма была понятна немногимъ [2]): даже такіе выдающіеся дѣятели, какъ Сіэсъ и Кондорсэ, видѣли въ партійномъ дуализмѣ парламента какую-то анархію. „Конституціи, основанныя на равновѣсіи властей", говорилъ Кондорсэ: „предполагаютъ существованіе двухъ партій, а первая потребность республики—совсѣмъ не имѣть партій". Въ результатѣ—принятое національнымъ собраніемъ запрещеніе совмѣщать министерскій постъ и званіе депутата. Въ послѣдующемъ періодѣ мы видимъ, то полное подчиненіе исполнительной власти передъ законодательной—мысль, положенная въ основу проектовъ конституцій 1793 г. и III г.,—то, напротивъ, преобладаніе исполнительной власти надъ народнымъ представительствомъ,—тенденція, ярко проявившаяся въ конституціи VIII г.

Исторія французскаго парламентаризма начинается съ хартіи 1814 г.; эта хартія допускала, чтобы министры были членами палатъ, и требовала, чтобы послѣднія выслушивали

---

[1]) Дайси приводитъ все это въ объясненіе того, чѣмъ гарантируется ежегодный созывъ парламента,—но это вполнѣ примѣнимо и къ самому парламентарному строю.

[2]) Напр., Барнаву, который съ особенной ясностью и отчетливостью изобразилъ англійскую систему передъ національнымъ собраніемъ.

ихъ, когда они этого пожелаютъ. Такъ давалась возможность создать постоянное взаимодѣйствіе законодательной и исполнительной власти. Горячимъ защитникомъ парламентарнаго строя выступилъ, несмотря на всю свою монархическую лояльность, Шатобріанъ: онъ истолковывалъ хартію въ такомъ смыслѣ, что ея духу соотвѣтствуетъ именно эта форма; въ то же время онъ доказывалъ, что зависимость министровъ отъ довѣрія палаты лишь благопріятна для авторитета королевской власти: ей гораздо болѣе опасно полновластіе министровъ, всегда наклонныхъ къ узурпаціямъ чѣмъ вліяніе представителей страны, которая въ огромной массѣ вѣрна своей династіи [1]). Эта аргументація сближала крайнихъ роялистовъ и либераловъ. Тѣмъ не менѣе въ эпоху реставраціонной монархіи парламентаризмъ былъ только въ зачаточномъ состояніи; когда въ 1827 г. на выборахъ получили большинство оппозиціонныя группы, то король призвалъ къ власти представителя примирительнаго направленія—Мартиньяна, но впослѣдствіи замѣнилъ его сторонникомъ непримиримой политики королевскаго самовластія Полиньякомъ, и этотъ разладъ министерства и палаты разрѣшился іюльской революціей. Въ эпоху іюльской монархіи парламентаризмъ окрѣпъ, но онъ не устранилъ личной системы управленія королемъ, опирающимся на свободно избранныхъ имъ министровъ: такая система нашла упорнаго, почти фанатическаго защитника въ лицѣ Гизо [2]). Девизъ противоположнаго теченія: король царствуетъ, но не правитъ (le roi règne, mais ne gouverne pas) завоевалъ, однако, общественное мнѣніе; управленіе противъ палаты становилось невозможнымъ, но еще не установился порядокъ управленія въ согласіи съ палатой [3]).

Вторая республика поставила въ конституціи вопросъ объ отношеніяхъ законодательной и исполнительной власти весьма неясно; вторая же имперія съ самаго начала

---

[1]) Въ своемъ сочиненіи: La Monarchie selon la charte, которое вообще представляетъ выдающійся интересъ для пониманія политической психологіи эпохи.

[2]) Подробное развитіе своего взгляда далъ Гизо въ Mémoires pour servir l'histoire de mon temps, v. VIII, p. 84.

[3]) Гелло выставлялъ среднюю формулу: le roi influe sur le gouvernement, mais il ne gouverne pas.

была проникнута глубокой враждебностью къ парламентскому строю. Вступленіе къ конституціи 14 января 1852 г. провозглашало „необходимость имѣть министровъ, которые были бы уважаемыми и авторитетными сотрудниками главы государства, но которые не образовывали бы изъ себя отвѣтственнаго кабинета, состоящаго изъ солидарныхъ членовъ,—этого повседневнаго препятствія къ личной инициативѣ главы государства, этого выраженія политики, исходящей отъ палатъ, а потому подверженной частымъ измѣненіямъ, мѣшающимъ всякому послѣдовательному проведенію правильной системы. Время не будетъ теряться на безплодныя интерпелляціи и легкомысленныя обвиненія, единственная цѣль которыхъ — свергнуть министерство и занять его мѣсто". Лишь почти наканунѣ крушенія второй имперіи въ законѣ 21 мая 1870 г. признана была не только совмѣстимость министерскаго званія и принадлежности къ палатамъ [1]), но также организована министерская отвѣтственность и признана ихъ солидарность.

Третья республика начала съ того, чѣмъ кончила вторая имперія: она создала парламентарный строй, признавъ, что „министры отвѣтственны передъ палатами коллективно въ общей политикѣ правительства и индивидуально въ своихъ личныхъ дѣйствіяхъ" [2]); и какія перемѣны общественнаго мнѣнія мы ни видимъ, парламентарная традиція сохраняется твердо. Тѣмъ не менѣе дѣйствіе этой системы во Франціи не отличается еще такой стройностью и ясностью, какъ въ Англіи. Главная причина лежитъ здѣсь въ иномъ характерѣ партій.

Прежде всего во Франціи существовали группы, въ настоящее время потерявшія значеніе, но крайне важныя на первыхъ шагахъ политической жизни республики,—группы, которыя относились съ непримиримымъ отрицаніемъ къ новой республиканской формѣ правленія, и главная цѣль которыхъ состояла въ томъ, чтобы возможно болѣе затормозить политическую жизнь страны. Между прочимъ, благо-

---

[1]) Это было установлено уже сенатусъ-консультомъ 8 сентября 1869 г.

[2]) З. 25 февр. 1875 г. § 6: les ministers sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et de leur actes personnels.

даря этому, сложилась теорія, что министерство должно имѣть за себя не только большинство въ палатѣ, но и большинство республиканскихъ депутатовъ: Ваддингтонъ въ 1879 г. покинулъ власть, когда большинство этихъ депутатовъ высказалось противъ него, хотя большинство парламента вотировало ему довѣріе. Далѣе, сами республиканскія партіи долгое время были сильно раздроблены и недисциплинированы, поэтому смѣна кабинетовъ и созданіе большинства въ палатѣ, благопріятнаго министерству, отличались крайне случайнымъ характеромъ. Въ Англіи былъ-бы невозможенъ фактъ, который съ такимъ удивленіемъ приводитъ Лоуелль: въ 1896 г. большинство палаты поддерживало радикальное министерство Буржуа, а когда послѣдній вслѣдствіе оппозиціи сената покинулъ власть, и образовалось консервативное министерство Мелина, то и оно собрало большинство среди депутатовъ того же состава [1]). Вслѣдствіе этого, съ одной стороны, крайняя недолговѣчность кабинетовъ — за періодъ отъ 1873 г. до 1896 г. ихъ было 34,—а съ другой, смѣшанный ихъ характеръ, отсутствіе въ нихъ партійнаго единства.

Надо сказать, что въ этомъ отношеніи за послѣдніе годы мы видимъ нѣкоторую перемѣну: происходила концентрація и образовывался такъ называемый республиканскій „блокъ“; первымъ его выраженіемъ было министерство Вальдекъ Руссо, принявшее власть въ 1899 г. Но эта концентрація, созданная на почвѣ борьбы съ клерикализмомъ и національнымъ, заключаетъ столь разнородные элементы, какъ умѣренные республиканцы и соціалисты: могутъ ли они долго держаться вмѣстѣ? Блокъ провелъ законы противъ конгрегацій и отдѣленіе церкви отъ государства: на чемъ онъ будетъ объединяться далѣе? Соотвѣтствено этому и большая долговѣчность кабинетовъ — Вальдекъ-Руссо, Комба. Рувье,—которую мы видѣли послѣдніе годы, и которая есть несомнѣнный шагъ впередъ, можетъ снова утратиться.

Нельзя не упомянуть, что и методъ работы въ парламентскихъ коммиссіяхъ, избираемыхъ въ бюро палатъ, которыя сами составляются путемъ жеребья и потому могутъ вовсе не отражать парламентскаго большинства, представ-

---

1) Лоуелль, Правительства и политическія партіи с. 67.

ляетъ важное препятствіе для правильной дѣятельности парламентской системы. Въ особенности это надо сказать относительно бюджетной коммиссіи; въ нее входятъ по 3 члена отъ каждаго изъ 11 бюро, на которыя по жребію раздѣляется палата депутатовъ. Составъ ея довольно случайный, а роль въ высшей степени важная, тѣмъ болѣе что во Франціи не существуетъ, подобно Англіи, исключительной финансовой инициативы у правительства [1]).

Какъ и въ Англіи, французскіе министры могутъ принадлежать къ составу обѣихъ палатъ, и обычай требуетъ, чтобы въ каждый кабинетъ входили и сенаторы, и депутаты; но относительно политической отвѣтственности существуетъ извѣстное разногласіе: имѣетъ ли для министерства вотумъ недовѣрія сената такое же значеніе, какъ и вотумъ недовѣрія палаты? Иногда дѣйствительно министерство, располагавшее большинствомъ въ палатѣ депутатовъ, уходило послѣ неблагопріятнаго вотума сената; такъ поступили въ 1890 г. Тираръ, въ 1896 —Буржуа. Въ послѣднемъ случаѣ сенатъ прямо отказалъ въ кредитѣ, прошедшемъ черезъ палату, „пока не явится конституціонное министерство, пользующееся его довѣріемъ". Но общественное мнѣніе смотрѣло на эти случаи скорѣе какъ на исключительные; мнѣнія теоретиковъ государственнаго права раздѣлились: Глассонъ, Дюги, Сенъ-Жиронъ, ссылаясь на точный смыслъ текста конституціи, говорящаго объ отвѣтственности передъ палатами (devant les Chambres), утверждали, что юридически подобное право никакъ не можетъ быть оспариваемо у сената; противоположный взглядъ особенно отстаивалъ Эсменъ [2]). Во всякомъ случаѣ роль сената здѣсь не опредѣлилась такъ ясно, какъ роль англійской палаты лордовъ,—явленіе, вполнѣ объяснимое тѣмъ обстоятельствомъ, что самъ сенатъ есть все таки представительное учрежденіе, косвенно восходящее къ всеобщему праву голоса, и соціальный вѣсъ его сравнительно съ англійской палатой лордовъ гораздо выше.

---

[1]) О недостаткахъ французской системы парламентскихъ коммиссій см. у Dupriez, v II, p. 405 etc.

[2]) Главный аргументъ Эсмена сводится къ тому, что министерство можетъ распустить лишь палату депутатовъ, а не сенатъ, между тѣмъ какъ такое право есть неизбѣжный противовѣсъ парламентарной отвѣтственности. См. Основныя начала, т. 2, с. 193.

Обобщая все вышесказанное, мы должны признать, что французскій парламентаризмъ значительно менѣе цѣленъ и не такъ глубоко проникаетъ въ жизнь страны, какъ англійскій. Нѣтъ у него и тѣхъ могущественныхъ гарантій, которыя даются англійскимъ „господствомъ права“: гораздо менѣе, чѣмъ въ Англіи, предоставлена частному лицу возможность сопротивляться незаконнымъ мѣрамъ власти. Тѣмъ не менѣе общественное мнѣніе, критикуя отдѣльныя стороны французскаго парламентарнаго строя, продолжаетъ считать его обезпеченіемъ національной свободы; и вѣроятное дальнѣйшее его развитіе лежитъ въ направленіи большей демократизаціи, быть можетъ, и во введеніи нѣкоторыхъ элементовъ непосредственной демократіи, но ужъ навѣрное не въ созданіи политически безотвѣтственной исполнительной власти, хотя бы и прикрывающейся плебисцитомъ, какъ того хотятъ французскіе націоналисты.

Изъ другихъ европейскихъ странъ мы встрѣчаемъ правильное осуществленіе парламентарной системы въ Бельгіи съ ея тремя сплоченными и организованными партіями:—католической, либеральной и соціалистической. Принципы парламентизма были выдвинуты уже учредительнымъ конгрессомъ 1831 г. „Избранная палата“, говорилъ на немъ Лебо, „открывая или закрывая по своему усмотрѣнію кошелекъ облагаемыхъ, держитъ въ своихъ рукахъ судьбу кабинета заставляетъ монарха принять тѣхъ, кого она выбираетъ, и не принимать тѣхъ, кого она отвергаетъ; она фактически избираетъ все министерство“. Какъ и въ Англіи, кабинетъ не предусматривается никакимъ законодательнымъ актомъ: онъ есть дѣло политической практики. Роль бельгійскаго короля при назначеніи министровъ приближается къ роли англійской короны, но все же у него больше свободы выбора вслѣдствіе нѣсколько меньшей сплоченности партій. Бельгія есть страна съ ярко выраженнымъ господствомъ парламентаризма; менѣе отчетливо послѣдній наблюдается въ Голландіи, гдѣ свобода дѣйствія короны относительно шире.

Итальянская политическая жизнь, подобно французской, отличалась большой раздробленностью партій, основанныхъ часто скорѣе на личныхъ, чѣмъ на программныхъ различіяхъ: случайно создавались и случайно низвергались кабинеты; министры-президенты совершенно измѣняли ихъ политическій

характеръ, замѣняя однихъ членовъ другими, болѣе соотвѣтствующими новымъ общественнымъ настроеніямъ; при этомъ они и сами легко принимали новый политическій фронтъ. Особенно прославился подобными пріемами Депретисъ, выработавшій систему такъ называемаго „трансформизма“. Правильная парламентарная жизнь была, кончено, крайне затруднена при этихъ условіяхъ, и встрѣчались случаи, какъ въ 1895 г. съ кабинетомъ Криспи послѣ разоблаченій относительно римскаго банка, когда министерство держалось у власти, несмотря на оппозицію большинства палаты. Тѣмъ не менѣе, въ общемъ, Италія живетъ подъ режимомъ парламентизма: обычай требуетъ, чтобы министръ, не принадлежащій къ составу парламента, или былъ сдѣланъ сенаторомъ или выставилъ свою кандидатуру на первое вакантное мѣсто въ палату депутатовъ. Вліяніе короля на образованіе кабинета гораздо больше, чѣмъ въ Англіи и Бельгіи, и чѣмъ вліяніе президента во Франціи. Въ эпоху созданія итальянскаго единства Викторъ Эммануилъ давалъ отставку министрамъ, хотя бы и не потерявшимъ довѣрія у парламента: такъ поступилъ онъ въ 1859 г. съ Кавуромъ, когда послѣдній не хотѣлъ согласиться на мирный договоръ, отдавшій Пьемонту Ломбардію за уступку Савойи и Ниццы: сопротивленіе Кавура грозило осложненіями съ Франціей, и король пожертвовалъ министромъ; такимъ же образомъ онъ заставилъ въ 1867 г. покинуть власть Ратацци, хотѣвшаго поддержать гарибальдійцевъ въ ихъ предпріятіяхъ противъ папскаго правительства.

Вообще, итальянскій парламентаризмъ еще дальше отстоитъ отъ англійскаго образца, чѣмъ французскій, хотя и онъ постепенно улучшается, создавая политическія традиціи; несомнѣнно, за послѣдніе годы повышается общій уровень политической морали, и постановка партій пріобрѣтаетъ болѣе принципіальный характеръ. Надо помнить, что итальянской политической жизни предстоятъ крупныя перемѣны, когда, вѣроятно, въ недалекомъ будущемъ вѣрующіе католики будутъ освобождены отъ обязательства не „избирать и не быть избираемыми“ (ni elettori, ni eletti), наложеннаго на нихъ Піемъ IX послѣ занятія итальянскимъ правительствомъ Рима, и войдутъ въ политическую жизнь

страны. Тогда неизбѣжно произойдетъ и новая группировка партій.

Наконецъ, въ общемъ, парламентарный строй осуществлялся послѣ 1867 г., и въ Венгріи, что облегчалось устойчивостью венгерскихъ партій. Въ недавнее время, какъ извѣстно, этотъ парламентаризмъ переживалъ жестокій кризисъ, и за назначеніемъ внѣ-парламентскаго министерства Фейервари послѣдовало вторженье гонведовъ въ зданіе парламента. Борьба короны и рейхстага приняла крайне острый характеръ, и было неясно, къ чему она приведетъ.

За предѣлами Европы мы находимъ парламентаризмъ въ большинствѣ англійскихъ колоній [1]), гдѣ дѣло нѣсколько осложняется связью съ метрополіей. Обычно здѣсь роль короны играетъ генералъ-губернаторъ,—какъ это мы видимъ въ Канадѣ, Капской Землѣ, Австраліи, Новой Зеландіи: онъ созываетъ и распускаетъ представительныя собранія, назначаетъ министерства, санкціонируетъ законы и т. п. Наиболѣе полно парламентарный строй примѣняется въ австралійской федераціи, при чемъ здѣсь этотъ строй до извѣстной степени выраженъ въ самомъ текстѣ конституціи: министры могутъ назначаться (генералъ-губернаторомъ, какъ представителемъ короны) и не изъ членовъ парламента; но если на ближайшихъ выборахъ они не будутъ избраны въ сенатъ или палату представителей, то они теряютъ мѣста (ст. 64). Это крайне интересное закрѣпленіе законодательнымъ путемъ того, что всегда считалось дѣломъ практики и обычая.

Въ отличіе отъ парламентарныхъ, существуетъ прежде всего группа конституціонныхъ государствъ такъ называемаго дуалистическаго типа. Здѣсь министерство—исполнительная власть—можетъ не соотвѣтствовать опредѣлившемуся большинству народнаго представительства: оно здѣсь внѣпартійное и опирается не на довѣріе законодательнаго органа, а на волю главы государства. Бисмаркъ, всегда энергично сопротивлявшійся попыткамъ привить элементы парламентаризма въ Пруссіи и Германіи, такъ отвѣчалъ прусскому ландтагу въ 1863 г.: „Въ вашемъ адресѣ вы со-

[1]) Среди нихъ есть и такія, гдѣ исполнительная власть политически безотвѣтственна передъ законодательной. Такой характеръ носитъ органическій статутъ, который въ 1905 г. дала Англія завоеванному Трансваалю.

вершенно неправильно отдѣляете министровъ отъ короны. Въ Пруссіи кабинетъ находится въ иномъ положеніи, чѣмъ въ Англіи, гдѣ онъ, выходя изъ нѣдръ парламентскаго большинства, имѣетъ и парламентскій характеръ; прусскій кабинетъ является правительственнымъ, не парламентскимъ. Прусскіе министры, назначаемые и смѣняемые по усмотрѣнію короля, подчиняются непосредственно ему, дѣйствуютъ отъ имени и по приказу Его Величества—и находятся въ зависимости отъ его воли и желаній. Мы—министры короля, а не ваши. Проектъ вашего адреса, имѣетъ одну неоспоримую заслугу: онъ устраняетъ всякую двусмысленность. Если этотъ проектъ будетъ принятъ, если палата будетъ настаивать на своемъ исключительномъ правѣ устанавливать окончательно бюджетъ, требовать отъ короля отставки министровъ, которые не пользуются ея довѣріемъ, слѣдить за сношеніями исполнительной власти съ ея агентами, нельзя будетъ отрицать, что парламентъ оспариваетъ верховенство у короны. Въ дѣйствительности смыслъ проекта адресса сводится къ слѣдующему: онъ приглашаетъ династію Гогенцолерновъ передать свои конституціонныя права большинству палаты“.

Въ томъ же году прусскій король въ отвѣтъ на адресъ палаты депутатовъ, жаловавшихся, что министерство утратило довѣріе страны и просившихъ о его отставкѣ, рѣзко отвѣчалъ: „Мои министры пользуются моимъ довѣріемъ: ихъ оффиціальные акты одобрены мной. Я выражаю имъ благодарность за то, что они противодѣйствовали антиконституціоннымъ стремленіямъ палаты, направленнымъ къ расширенію ея власти“. Вотъ языкъ, невозможный въ устахъ монарха при установившемся парламентскомъ строѣ [1]).

Очевидно, политическій дуализмъ свойственень по преимуществу конституціямъ октроированнаго типа и не соотвѣтствуетъ духу государственнаго устройства, въ основу котораго положенъ принципъ народнаго суверенитета. Такое дуалистическое устройство мы встрѣчаемъ во всѣхъ

[1]) Энергичную защиту такого дуализма мы находимъ у Р. Гнейста, въ глазахъ котораго онъ соотвѣтствуетъ въ такой же степени идеѣ правового государства, въ какой этой идеѣ противорѣчитъ французскій и бельгійскій парламентарный конституціонализмъ. См. его Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 157 S.

нѣмецкихъ государствахъ, въ Австріи, а также въ Германской имперіи, гдѣ единственный имперскій министръ—канцлеръ, политически отвѣтственный лишь передъ императоромъ. Извѣстно, какъ Бисмаркъ боролся со всѣми попытками установить имперскій кабинетъ министровъ: ему казалось, что это въ будущемъ создаетъ опасность парламентаризма. Обосновывая невозможность такого парламентаризма, онъ охотно ссылался на федеративный характеръ Германской имперіи, воплощаемый въ ея союзномъ совѣтѣ; всякое приближеніе къ парламентаризму, по его словамъ, означало бы умаленіе правъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ и ихъ правителей.

Менѣе чистый типъ подобнаго государственнаго устройства, чѣмъ Пруссія, представляютъ Швеція и Данія, гдѣ королевская власть относительно слабѣе. Въ Даніи конфликтъ министерства Эструпа съ нижней палатой (фолькетингомъ), напоминающій конфликтъ Бисмарка и прусскаго ландтага въ 1862—1866 гг., кончился побѣдой народнаго представительства. Ближе къ дуалистическому, чѣмъ къ парламентарному типу, стоятъ государства Пиринейскаго и Балканскаго полуострововъ, гдѣ необезпеченность свободы выборовъ позволяла обычно правительству имѣть большинство, какое оно хотѣло [1]. Весьма чистый дуалистическій типъ, близкій къ тому, что мы встрѣчаемъ въ нѣмецкихъ странахъ, обнаруживаетъ Японія, гдѣ попытки насадить парламентаризмъ, вызвавшія даже коалицію двухъ самыхъ вліятельныхъ партій въ Японіи—такъ называемыхъ либераловъ (во главѣ ихъ былъ Итагаки) и прогрессистовъ (во главѣ ихъ былъ Окума)—оказались неудачными [2].

Очевидно, къ этому же типу должна быть отнесена и Россія, гдѣ права народнаго представительства такъ скудно отмѣрены закономъ 20 февраля 1906 г. Здѣсь говорится о правѣ (чрезвычайно, впрочемъ, мало дѣйствительномъ) думы слѣдить за законностью дѣйствій министровъ (Учрежденіе Государственной Думы, ст. 58), но ничего не говорится о наблюденіи за цѣлесообразностью ихъ дѣйствій. Впрочемъ, въ одномъ отношеніи этотъ законъ не преграеждатъ воз-

---

[1] Интересныя характеристики въ этомъ смыслѣ у Léfèvre Pontalis, Les élections en Europe à la fin du 19-ième siècle.

[2] См. о ней у Dumolard, Le Japon politique, p. 33 etc.

можности установленія даже при нынѣшней организаціи думы извѣстнаго вліянія ея на политику министерства: именно, онъ не признаетъ несовмѣстимости званій члена думы и министра (ст. 18, 39), какъ это имѣло мѣсто въ положеніи 6 августа 1905 г. (ст. 17, 24).

И въ этой области повторяется то же явленіе: мы видимъ не рѣзкія, разъ на всегда проложенныя демаркаціонныя линіи, а рядъ переходовъ — въ степени свободы, которой обладаетъ монархъ, окружая себя избранными имъ министрами. Можно сказать, что дуалистическій типъ осуществляется всего полнѣе и чище тамъ, гдѣ династія непоколебимо сохраняется въ народномъ сознаніи, какъ опора государственнаго единства и силы, гдѣ, съ другой стороны, хотя и совершился переходъ отъ абсолютизма къ конституціонному строю, но остается еще много переживаній прошлаго. Наконецъ, весьма многое зависитъ и отъ личности монарха: трудно себѣ представить, чтобы Вильгельмъ II, для котораго voluntas regis suprema lex, помирился съ ролью монарха, который „царствуетъ, но не правитъ". Вообще, Пруссія можетъ служить такимъ же яркимъ образцомъ дуалистическаго, какъ Англія парламентарнаго типа. Въ Англіи ссылка министра на личныя мнѣнія и желанія монарха не допускается; въ Пруссіи министры постоянно ссылаются на эти мнѣнія и желанія, и при этомъ никакой дѣйствительной отвѣтственности передъ палатами не установлено.

Господствующія тенденціи современнаго конституціоннаго государства тяготѣютъ все таки въ сторону развитія парламентаризма. Въ Австріи, напримѣръ, свобода императора въ выборѣ своихъ сотрудниковъ фактически постепенно уменьшается. Въ Даніи, какъ уже указывалось, министерство Эструпа болѣе 12 лѣтъ правило страной вопреки волѣ фолькетинга, опираясь на дворъ и на ландстингъ (верхнюю палату), но, въ концѣ концовъ, фолькетингъ побѣдилъ министерство. Очевидно, въ дуалистической монархіи всегда заложена возможность конфликта между правительствомъ и представительствомъ, и преодолѣніе его въ ту или другую сторону зависитъ отъ взаимныхъ силъ; въ общемъ, соціальный вѣсъ народнаго представительства всюду возрастаетъ. Сама Англія еще въ эпоху Георга III гораздо ближе подходила къ типу дуалистическаго государства, чѣмъ Англія

Викторіи и Эдуарда VII. Конечно, парламентскій режимъ требуетъ болѣе высокаго политическаго развитія и смысла у націи, но, съ другой стороны, лишь этотъ режимъ даетъ полную школу политической свободы. Въ общемъ, парламентарно-конституціонное государство, можно сказать, болѣе конституціонно въ политическомъ (не юридическомъ) смыслѣ слова, чѣмъ государство дуалистическое; Англія есть болѣе конституціонное государство, чѣмъ Пруссія.

Мы не можемъ обойти молчаніемъ еще третій типъ отношеній между законодательной и исполнительной властью, который осуществленъ въ Соединенныхъ Штатахъ и сдѣлался господствующимъ на протяженіи американскаго континента. По формѣ этотъ типъ скорѣе приближается къ дуалистическому, по содержанію же онъ весьма рѣзко отличается отъ него, такъ что не легко отвѣтить на вопросъ, имѣется ли здѣсь бо̀льшій контрастъ съ парламентарной, или съ прусской системой.

Творцы американской конституціи были глубоко проникнуты идеей полнаго раздѣленія властей: имъ казалось, что оно можетъ обезпечивать полное ихъ равновѣсіе [1]). Нація выбираетъ законодательный органъ и главу исполнительной власти,—президента: обѣ власти восходятъ къ народному суверенитету. Обѣ совершенно независимы: президентъ назначаетъ себѣ помощниковъ по собственному усмотрѣнію, но они не могутъ быть членами конгресса, не могутъ даже являться въ его засѣданія, и въ то же время нисколько не

---

[1]) „Есть ли“, спрашивалъ въ 1819 г. въ своемъ письмѣ къ Тейлору Джефферсонъ: „другая конституція, болѣе построенная на противовѣсахъ чѣмъ наша? Во первыхъ,—съ одной стороны, 18 штатовъ и нѣсколько территорій, съ другой,—національное правительство. Во вторыхъ, палата представителей, уравновѣшивающая сенатъ, и обратно. Въ третьихъ, исполнительная власть уравновѣшиваетъ въ извѣстной мѣрѣ законодательную. Въ четвертыхъ, судебная власть уравновѣшиваетъ конгрессъ, исполнительную власть и правительство штатовъ. Въ пятыхъ, сенатъ служитъ противовѣсомъ при всѣхъ назначеніяхъ на общественныя должности и при заключеніи договоровъ. Въ шестыхъ, народъ при двухгодичныхъ выборахъ имѣетъ въ своихъ рукахъ противовѣсъ противъ собственныхъ представителей. Въ седьмыхъ, легислатуры различныхъ штатовъ уравновѣшиваютъ сенатъ, избирая въ него. Въ восьмыхъ, выборщики уравновѣшиваютъ массу избирателей при выборахъ президента. Вотъ тонкая совокупность противовѣсовъ, которая, насколько я понимаю, есть наше собственное изобрѣтеніе и свойственна лишь намъ“,

зависятъ отъ его вотумовъ. Конституція лишь гласитъ, что „президентъ время отъ времени увѣдомляетъ конгрессъ о состояніи союза и предлагаетъ его вниманію тѣ мѣры, которыя онъ считаетъ необходимыми и цѣлесообразными" Вашингтонъ и Джонъ Адамсъ пользовались этимъ положеніемъ конституціи и являлись въ конгрессъ лично; но со времени Джефферсона устанавливается противоположная традиція. При этомъ у исполнительной власти нѣтъ права распускать конгрессъ, такъ что ни законодательный, ни исполнительный органы не могутъ влять на взаимную продолжительность ихъ функцій. Единственное воздѣйствіе конгресса сказывается въ томъ, что назначенія президентомъ на высшія должности происходятъ съ согласія сената, которое фактически, однако, особаго значенія не имѣетъ. Въ общемъ, директора американскихъ департаментовъ, соотвѣтствующіе европейскимъ министрамъ, независимые отъ законодательнаго органа, тѣмъ болѣе зависятъ отъ главы исполнительной власти или, лучше сказать, отъ той партіи, которая его выдвинула. Никакой вотумъ конгресса, приглашающій президента и министровъ дѣйствовать въ сферѣ ихъ компетенціи опредѣленнымъ образомъ, не имѣетъ формально значенія для исполнительной власти.

Съ другой стороны, особое значеніе при этой системѣ получаютъ постоянные комитеты палаты представителей и сената. Это настолько своеобразная черта американскаго конгресса, что Вильсонъ въ своей замѣчательной книгѣ: „Congressional government" рѣшается утверждать, что господствующая система въ Соединенныхъ Штатахъ есть правленіе черезъ президентовъ постоянныхъ комитетовъ конгресса. Вся парламентская работа сосредоточивается въ этихъ комитетахъ; ихъ рѣшенія подвергаются лишь чисто формальному обсужденію въ конгрессѣ; обычно все сводится къ санкціи этихъ рѣшеній. Вильсонъ сопоставляетъ эти комитеты, въ которые входятъ представители различныхъ партій, и которые являются въ сущности безотвѣтственными и несогласованными другъ съ другомъ, и англійскую систему кабинета: тамъ тоже своего рода парламентскій комитетъ, но единый, принадлежащій къ одной партіи и подлежащій постоянной дѣйствительной отвѣтственности,— и всѣ симпатіи Вильсона лежатъ на сторонѣ Англіи. Въ этомъ онъ вполнѣ

сходится съ однимъ изъ самыхъ крупныхъ истолкователей англійской конституціи, Бэджготомъ, который постоянно указываетъ, насколько цѣлесообразнѣе политически и воспитательнѣе для націи система англійскаго парламентаризма въ сравненіи съ американской.

Не трудно понять, какая дисгармонія въ дѣйствіи властей можетъ возникать при подобныхъ отношеніяхъ между создающими законы и исполняющими ихъ. Знаменитый американскій юристъ Эзра Сименсъ еще въ 70-ыхъ годахъ писалъ, что дѣйствующая въ Америкѣ система раздѣленія властей, какъ будто-бы обезпечивающая самостоятельность исполнительной власти, на дѣлѣ приведетъ къ ея полному поглощенію: уже теперь президентъ есть лишь „простой агентъ, исполняющій декреты и повелѣнія конгресса“ [1]). Нѣкоторый коррективъ и нѣкоторое приближеніе къ парламентской системѣ вводится присутствіемъ и сношеніями секретарей департаментовъ съ постоянными комитетами сената и палаты представителей; часть этихъ комитетовъ устанавливаетъ смѣты отдѣльныхъ департаментовъ и вообще слѣдитъ за ними. Важность этого контроля не ослабляется тѣмъ обстоятельствомъ, что о комитетахъ ничего не говорится въ текстѣ конституціи, и что они всецѣло основаны на внутреннихъ регламентахъ конгресса. „При настоящемъ положеніи дѣлъ“, писалъ Вильсонъ: „никто не можетъ ничего сдѣлать, не заручившись милостью комитетовъ. Начальники различныхъ частей, очевидно, могутъ во многихъ случаяхъ дѣйствовать разумнѣе комитетовъ. Но комитеты предпочитаютъ управлять въ потемкахъ, чѣмъ не управлять вовсе, и секретари фактически связаны во всемъ, что выходитъ изъ рамокъ рутины“. Это весьма недостаточный коррективъ. Пендльтонъ, внесшій свое предложеніе въ 1881 г., и Брадфордъ шли гораздо дальше: они хотѣли предоставить министрамъ присутствіе въ конгрессѣ, а не въ келейныхъ комитетахъ, закрытыхъ для общественнаго контроля, и дать имъ право законодательной иниціативы: здѣсь совершился бы несомнѣнный шагъ въ сторону парламентаризма.

И въ этомъ случаѣ Соединенные Штаты послужили образцомъ для остальной Америки. Конституція новой Бра-

---

1) Ezra Seamens, Système du gouvernement américain, ch. I, seçt. VIII.

зильской республики 1891 г., отличающаяся вообще нѣсколько отвлеченнымъ характеромъ, провозглашаетъ полную взаимную независимость законодательной, исполнительной и судебной властей, которыя всѣ восходятъ къ народному суверенитету [1]); министры не могутъ быть ни сенаторами, ни депутатами, сообщаются съ конгрессомъ только письменно; лично они имѣютъ право являться лишь въ засѣданія комиссій [2]). Въ другихъ конституціяхъ—особенно аргентинской—это раздѣленіе не проведено съ такой послѣдовательностью,—напримѣръ, министрамъ разрѣшается присутствовать при засѣданіяхъ конгресса и принимать участіе въ дебатахъ, хотя безъ права рѣшающаго голоса [3]); фактически въ Буэносъ-Айресѣ господствуетъ режимъ средній между парламентарнымъ и сѣверо-американскимъ, что, впрочемъ, не увеличиваетъ его достоинствъ. Вообще, въ латинской Америкѣ мы замѣчаемъ извѣстную тенденцію въ сторону парламентаризма. Исторія ея до сихъ поръ еще слишкомъ бурная и не вошедшая въ рамки закономѣрнаго развитія, но, повидимому, въ большинствѣ случаевъ режимъ абсолютнаго раздѣленія властей не приводитъ къ успокоенію, а лишь облегчаетъ государственные перевороты [4]).

Въ общемъ, американская система имѣетъ родство съ непосредственной демократіей, отнимая часть вліянія у избираемыхъ и перенося ее на избирателей. Быть можетъ, для правильнаго дѣйствія она требуетъ еще болѣе высокой по-

---

1) Art. 15 „les pouvoirs législatif, éxècutif et judicaire, harmonisés et independants entre eux, sont les organes de la souverianeté nationale".

2) Art. 50—51.

3) K. 1860, IV.

4) Изъ европейскихъ странъ наибольшую аналогію съ американскимъ режимомъ представляетъ Норвегія, конституція которой воспрещаетъ совмѣщеніе депутатскаго мандата съ званіемъ члена государственнаго совѣта, т. е. министра (К. 1814, § 62). И здѣсь, какъ и въ другихъ частяхъ норвежской конституціи, мы находимъ отраженіе идей, руководившихъ французскимъ національнымъ собраніемъ при выработкѣ конституціи 1791 г.,—въ частности принципа полнаго раздѣленія властей. Исторія конфликта министерства Сельмера со стортингомъ показываетъ всѣ неудобства такой системы, искусственно не допускающей введенія парламентаризма; поэтому въ 1884 г. было внесено измѣненіе въ конституцію: члены государственнаго совѣта допущены въ засѣданія стортинга, но лишь съ правомъ совѣщательнаго голоса.

литической культуры, чѣмъ парламентаризмъ. Для большинства конституціонныхъ государствъ нормальный типъ развитія—отъ дуализма къ парламентаризму. Въ послѣднемъ, несомнѣнно, актъ политическаго самоопредѣленія совершается шире и интенсивнѣе, но и здѣсь между Пруссіей и Англіей, какъ двумя законченными типами, существуетъ цѣлый рядъ промежуточныхъ ступеней. Опасенія, которыя высказывались относительно слабости исполнительной власти при парламентаризмѣ, относительно трудности примирить его съ распространеніемъ избирательнаго права на широкія массы[1]), потеряли въ значительной степени почву; обнаружилось, что, движеніе въ сторону парламентаризма, какъ и демократизація политическаго права, вытекаетъ не изъ чьихъ-то истинныхъ или ложныхъ убѣжденій, а изъ „разума вещей",—естественныхъ условій развитія современнаго государства.

Американская система, всего болѣе соотвѣтствующая тому пониманію народнаго суверенитета, которое господствовало въ концѣ 18 вѣка, создаетъ совершенно обособленную группу; она лежитъ внѣ линіи развитія европейскаго представительнаго государства.

B. Компетенція законодательной власти.

Какъ мы наблюдали и на примѣрѣ законодательныхъ собраній, способы организаціи исполнительной власти, гораздо болѣе разнообразны, чѣмъ предѣлы предоставленной имъ компетенціи: эти предѣлы обозначаются довольно сходно всѣми конституціями. И здѣсь опять центръ тяжести лежитъ на различіи, которому мы посвятили предшествующую главу: вытекаютъ ли акты исполнительной власти—непосредственно или посредственно—изъ воли націи, или эта власть дѣйствуетъ самостоятельно, и пока она не нарушаетъ границъ, установленныхъ закономъ, она безотвѣтственна?

Мы видѣли два главные органа исполнительной власти: таковыми является глава государства (монархъ, президентъ) и его министры. Мэнъ въ афористической формѣ такъ характеризовалъ различія въ постановкѣ исполнительной власти

---

1) Характерно у Lecky, Democracy and Liberty, v. I, Introduction.

въ Англіи, Франціи и Америкѣ: англійскій король царствуетъ, но не правитъ; американскій президентъ правитъ но не царствуетъ; французскій президентъ не царствуетъ и не правитъ. Онъ могъ бы вспомнить здѣсь и о германскомъ императорѣ—прусскомъ королѣ, который и царствуетъ, и правитъ.

Въ государствѣ абсолютно-бюрократическомъ, министры могутъ являться простыми слугами монарха: юридически они ни въ чемъ не умаляютъ его авторитета. Фактически же дѣло можетъ принять совершенно противоположный видъ: полновластіе всемогущаго министра, дѣйствующаго именемъ своего оффиціальнаго повелителя, —одна изъ самыхъ обычныхъ картинъ въ исторіи неограниченной монархіи. Съ усложненіемъ политическихъ задачъ и общественной жизни, съ наростающими матеріальными и моральными интересами въ странѣ единовластіе становится въ дѣйствительности невозможнымъ, и центръ тяжести неизбѣжно переносится на министровъ. То, что при абсолютизмѣ совершается въ силу фактической необходимости, то въ конституціонномъ государствѣ пріобрѣтаетъ правомѣрную форму: во всякомъ актѣ, исходящемъ отъ монарха, долженъ участвовать министръ, скрѣпляющій его подписью.

Эта подпись имѣетъ происхожденіе гораздо болѣе раннее, чѣмъ современное конституціонное государство: мы встрѣчаемъ ее или соотвѣтствующее ей приложеніе печати уже въ римской имперіи эпохи Константина и въ средневѣковыхъ государствахъ; но тогда такой актъ имѣлъ преимущественной цѣлью удостовѣрить, что данная грамота не подложна и дѣйствительно исходитъ отъ монарха. Не такой смыслъ имѣетъ современная контрасигнація: она выражаетъ, что министръ солидаренъ съ актомъ воли монарха, беретъ на себя отвѣтственность за него. Поэтому распредѣленіе власти между главой государства и министрами зависитъ отъ двухъ главныхъ моментовъ: можетъ ли монархъ (или президентъ) избирать министровъ, изъ кого онъ захочетъ, или онъ долженъ сообразоваться здѣсь съ желаніемъ большинства народныхъ представителей; далѣе, насколько фактически организована отвѣтственность министровъ. И здѣсь мы опять встрѣчаемся съ типомъ государствъ дуалистическихъ, какъ Пруссія,—и парламентарныхъ, какъ Англія:

въ первомъ случаѣ большая, чѣмъ во второмъ, часть изъ компетенціи исполнительной власти остается въ рукахъ монарха.

Современное конституціонное право, какъ уже мы указывали, не признаетъ ученія о спеціальной устрояющей власти монарха и о его особой прерогативѣ, въ предѣлахъ которой на его дѣйствія не распространяется министерская отвѣтственность. Итальянскій юристъ Казанова особенно подробно развилъ это ученіе; по его взгляду, король не связанъ отвѣтственностью министровъ, скрѣпляющихъ подписью его приказанія, въ назначеніи самихъ министровъ, въ назначеніи сенаторовъ, въ утвержденіи или въ отверженіи новыхъ законовъ, въ примѣненіи права помилованія, въ созывѣ и распущеніи парламента, въ командованіи арміей и флотомъ: здѣсь подпись министра является лишь удостовѣреніемъ подлинности [1]). Этотъ взглядъ не примѣнимъ даже къ государству со столь сильной монархической властью, какъ Пруссія; въ Италіи онъ былъ единодушно отвергнутъ. Наиболѣе опредѣленно стоитъ вопросъ въ англійскомъ правѣ; уже въ 1807 г. парламентъ призналъ, что никакой актъ королевской прерогативы не можетъ избавить министровъ отъ отвѣтственности. Поэтому въ дальнѣйшемъ мы и можемъ говорить лишь объ исполнительной власти.

Совершенно особо здѣсь стоитъ американская система: въ лицѣ президента до извѣстной степени совмѣщается власть конституціоннаго монарха и его перваго министра, отъ этого она такъ обширна: предѣлы свои она находитъ во временномъ характерѣ должности и во всенародномъ избраніи. Президентъ не стѣсненъ контрасигнаціей мини-

---

[1]) Casanova, Diritto costituzionale, Lez. XIX ed XXXVII. Особенно темнымъ долго оставался вопросъ о томъ, нуждаются ли въ скрѣпленіи министерской подписью акты помилованія, этого „высшаго изъ царственныхъ правъ“.

Въ общемъ, юристы склоняются къ положительному отвѣту. Требованіе контрасигнаціи оговаривается въ венгерскомъ законодательствѣ,—въ законѣ 1848 г. о министерствѣ (§ 7). Напротивъ, весьма неясенъ этотъ пунктъ въ австрійскомъ конституціонномъ законѣ 21 декабря 1867 г. о судебной власти—§ 13.

[2]) Особо стоитъ вопросъ о правѣ монарха дѣйствовать самостоятельно, поскольку онъ командуетъ арміей и флотомъ. Ср. прусскій указъ 8 января 1861 г. и объясненіе его у Gneis, Verwaltung, Justuriz, 258 S.

стра, которая необходима даже для актовъ прусскаго короля.

Предѣлы исполнительной власти опредѣляются ея отвѣтственностью,—и здѣсь передъ нами встаетъ основной вопросъ: какъ она распредѣляется между главой государства и его министрами. Что касается монарха въ государствѣ самодержавномъ, то, конечно, не можетъ быть и рѣчи о его отвѣтственности: онъ глава не только исполнительной, но и законодательной власти, онъ высшій суверенъ, отъ котораго берутъ начало всѣ полномочія въ государствѣ. Но и въ конституціонномъ государствѣ монархъ не можетъ подлежать никакой отвѣтственности: это вытекаетъ уже изъ наслѣдственнаго характера его полномочій. Отвѣтственность предполагала бы возможность его низложенія, то есть актъ, по существу революціонный. Мы видимъ во многихъ средневѣковыхъ государствахъ узаконенное право возстанія: король, нарушившій договоръ, подлежалъ отвѣтственности, которая достигалась тѣмъ, что вассалы его поднимали противъ него оружіе,—такое право устанавливаетъ и англійская великая хартія вольностей, и венгерская золотая булла и арагонское законодательство, и іерусалимскіе ассизы [1]). Но оно тѣсно связано съ представленіемъ о договорѣ. Послѣднему, очевидно, нѣтъ мѣста въ государствѣ абсолютно-бюрократическомъ; не примѣнимо оно и къ государству конституціонному. Это относится въ равной степени и къ монархіямъ, подобнымъ Пруссіи, и къ парламентарнымъ.

Повидимому, принципъ личной безотвѣтственности монарха и связанной съ ней отвѣтственности министровъ былъ формулированъ впервые въ преніяхъ англійскаго парламента въ 1711 г.,—и уже комментаторы 18 вѣка выста-

---

[1]) Отголоски этого средневѣковаго воззрѣнія встрѣчаются и въ позднѣйшихъ договорахъ монарха и отдѣльныхъ сословныхъ и общественныхъ группъ, которые повторяются даже въ 18 вѣкѣ: достаточно указать хотя бы на „королевскую присягу“ (Konungaförsäkran) шведскаго короля Фридриха I, данную въ 1720 г.: „для того, чтобы всѣ государственныя сословія тѣмъ болѣе увѣрились въ искреннемъ моемъ попеченіи объ общемъ благѣ, объявляю, что въ случаѣ, если бы я съ своей стороны нарушилъ присягу, сословія освобождаются всецѣло отъ данной ими присяги и клятвы на вѣрность“. О вліяніи этой присяги на проектъ русскихъ верховниковъ 1730 г. см. П. Н. Милюкова, Верховники и шляхетство.

вили знаменитую формулу, согласно которой „король не можетъ поступать дурно“ (the king can do no to wrong). Конечно, это ученіе исходитъ изъ совсѣмъ другихъ посылокъ, чѣмъ взглядъ Іакова I, поддерживаемый Бэкономъ, что „король выше закона“ (above the law), уже Монтескье видитъ въ безотвѣтственности существенный признакъ монархіи [1]). Бенжаменъ Констанъ дѣлаетъ отсюда неизбѣжный выводъ: король непогрѣшимъ, поскольку онъ не вступаетъ въ область, гдѣ погрѣшности возможны, поскольку, слѣдовательно, онъ не является активной силой [2]).

Въ настоящее время всѣ монархическія конституціи устанавливаютъ безотвѣтственность монарха: въ прошломъ мы находимъ и случаи провозглашенія противоположнаго принципа,—напримѣръ, въ нидерландской конституціи 1815 г., гдѣ на дѣлѣ эта отвѣтственность характерно соединялась съ отсутствіемъ какого-либо упоминанія объ отвѣтственности министровъ (art. 179) и столь же мало на дѣлѣ ограничивала королевскую власть, какъ и знаменитая признанная Наполеономъ III отвѣтственность передъ народомъ: въ послѣднемъ случаѣ эта отвѣтственность служила лишь къ тому, чтобы обезпечить полную безотвѣтственность министрамъ и ввести въ конституцію ложную видимость народнаго суверенитета [3]).

Въ иномъ положеніи стоитъ вопросъ относительно отвѣтственности президентовъ республики; послѣдніе избираются на опредѣленный срокъ, они получаютъ власть въ силу возобновляющагося акта національнаго полномочія; съ ними не связаны то извѣстное обаяніе и тѣ чувства лояльности, которыя такъ важны для поддержки монархіи. Французскія революціонныя конституціи выставляли принципъ отвѣтственности для всѣхъ органовъ исполнительной власти, и

---

[1]) Esprit des lois, t. XI, ch. 6. Подробная формулировка англійскаго ученія у Blackstone, Commentaries on the laws of England, v. I, p. 239.

[2]) Cours de politique, v. I, p. 19:—„j'ai dit, qu'il fallait pour que le pouvoir royal fût inviolable, qu'il ne pût pas faire de mal. Or pour qu'il ne puisse pas faire de mal, il faut qu'il n'agisse jamais dans la sphère où le mal peut avoir lieu“; p. 423: „ce n'est pas un homme, c'est un pouvoir neutre et abstrait au dessus de la région des orages“.

[3]) См. прокламацію Наполеона 14 янв. 1852 г. Въ сенатусъ-консультѣ 21 мая 1870 г., приближающемъ имперію къ парламентарному типу, все таки сохраняется формула: „l'Empereur est résponsable devant le peuple francais auquel il a toujours droit de faire appel“.

вѣрная этой традиціи, конституція 1848 г. не различаетъ здѣсь президента и министровъ: согласно ея § 68, „президентъ республики, министры, агенты и носители общественнаго авторитета отвѣтственны каждый во всемъ, что его касается, за всѣ акты правительства и администраціи". Это тѣмъ болѣе замѣчательно, что конституція второй республики требовала въ то же время скрѣпленія всѣхъ президентскихъ актовъ подписью министра, какъ бы принимающаго на себѣ отвѣтственность за нихъ. Современная французская конституція не изъемлетъ президента изъ отвѣтственности, но ограничиваетъ послѣднюю случаемъ государственной измѣны; отвѣтственность министровъ, контрасигнующихъ все, исходящее отъ президента, напротивъ того, гораздо шире [1]). Конституція Соединенныхъ-Штатовъ, не требуетъ, какъ мы указывали, скрѣпленія актовъ президента подписью государственныхъ секретарей, и расширяетъ президентскую отвѣтственность, предусматривая, кромѣ измѣны,—подкупъ и другія тяжкія преступленія (treason, bribery or other high crimes and misdemeanors): отвѣтственность его здѣсь одинакова съ другими должностными лицами. Въ прочихъ американскихъ республикахъ мы находимъ значительныя отступленія отъ этой системы: такъ, аргентинская конституція 1860 г. ничего не говоритъ объ отвѣтственности президента (упоминая лишь о его присягѣ), но много объ отвѣтственности министровъ и требуетъ ихъ контрасигнаціи. Мексиканская конституція суживаетъ отвѣтственность президента сравнительно съ министрами [2]); напротивъ, бразильская конституція, видящая въ министрахъ простыхъ помощниковъ президента и не требующая контрасигнаціи, прямо устанавливаетъ, что министры не отвѣтственны за совѣты президенту, и болѣе, чѣмъ какая-либо другая, она допускаетъ обвиненіе президента: на немъ сосредоточивается отвѣтственность исполнительной власти [3]). Въ общемъ, какъ правило, приходится признать, что въ республикахъ отвѣт-

---

[1]) Законъ 25 февр. 1875 г. § 6: „les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.—Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison".

[2]) § 103.

[3]) Ch. IV, art 52; V, art. 53—54.

ственность президента тѣмъ обширнѣе, чѣмъ болѣе сосредоточена въ его рукахъ исполнительная власть, и чѣмъ менѣе данная республика приближается къ парламентарному типу.

Гораздо сложнѣе вопросъ объ отвѣтственности министровъ. Эта отвѣтственность имѣетъ въ современномъ государствѣ двѣ стороны: политическую, осуществляемую черезъ парламентаризмъ, и судебную, которая относительно министровъ отличается отъ общей, присущей всѣмъ должностнымъ лицамъ. Мысль о такой особой отвѣтственности человѣка, всего ближе стоящаго къ монарху и помогающаго ему въ управленіи, всплываетъ еще въ средневѣковомъ государствѣ: французскій канцлеръ является истиннымъ предшественникомъ современнаго министра-президента, онъ отвѣчаетъ, если не сдѣлаетъ представленія монарху по поводу недостатковъ его распоряженій. Въ присягѣ, которую Францискъ I въ 1514 г. взялъ со своего канцлера, прямо отмѣчается обязанность послѣдняго предупреждать всемъ, въ чемъ король могъ бы по незнанію погрѣшить; если король все-таки настаиваетъ на своемъ, то канцлеръ свободенъ отъ вины [1]). Одно изъ основныхъ требованій, выставляемыхъ на собраніяхъ французскихъ генеральныхъ штатовъ,—это, чтобы совѣтники короля подлежали дѣйствительной отвѣтственности; при этомъ не было отчетливаго раздѣленія между судебной и политической отвѣтственностью. Такое же право призывать къ отвѣту совѣтниковъ государя и его министровъ принадлежало чинамъ нѣмецкихъ государствъ и осуществлялось ими.

Еще большую роль это требованіе играетъ въ Англіи [2]); уже въ концѣ 14 в. палата общинъ начинаетъ чувствовать себя настолько сильной,—что выступаетъ въ роли обвинительницы совѣтниковъ короля: таковы были процессы лорда Латимера, лорда Невилля, Михаила Делаполя и другихъ: тогда уже устанавливается практика предоставляющая самый судъ палатѣ лордовъ: вся процедура получила имя „impeachment“.

Правда, королю оставляли возможность освободить осуж-

---

[1]) Car alors le pechè en sera sur le dit Seigneur et non sur vous.

[2]) Подробный разборъ матеріала, который даетъ для вопроса объ отвѣтственности исторія Англіи, см. у Mohl, Verantwortlichkeit der minister, 597 S. etc.

деннаго министра отъ кары и помиловать его,—право, отмѣненное лишь въ Act of settlement; однако уже въ 1642 г. въ процессѣ Герберта былъ высказанъ принципъ, что обвиняемый не можетъ ссылаться въ свое оправданіе на особые приказы короля. Но самый знаменитый процессъ, возбужденный парламентомъ, направленъ былъ противъ графа Страффорда, министра Карла I: его обвиняли въ государственной измѣнѣ, и палата, не имѣя возможности добиться юридически обставленнаго обвиненія, прибѣгла къ такъ называемому „bill of attainder",—т. е. признанію извѣстныхъ дѣйствій преступленіемъ, хотя бы такое признаніе и не вытекало изъ закона. Очевидно, этимъ открывался полный просторъ парламенту. Процессъ гр. Страффорда происходилъ въ атмосферѣ революціоннаго времени, но въ 1678 г. палата общинъ въ процессѣ Дэнби выставила общій принципъ, что она оставляетъ за собою общее право обвинять министровъ не только за незаконное, но и за нецѣлесообразное дѣйствіе (honesty, justice, utility).

Въ послѣдній разъ impeachment было примѣнено въ 1806 г., и въ настоящее время оно представляется оружіемъ, сданнымъ въ музей политическихъ древностей; парламентарная отвѣтственность министерства, не допускающая пребыванія его у власти вопреки большинству палаты или большинству ея избирателей, вполнѣ замѣнила это громоздкое и юридически-сомнительное средство [1]).

Французская конституція 1791 г., проникнутая несомнѣннымъ недовѣріемъ къ власти, вытекающей не прямо изъ народнаго представительства, провозгласила принципъ отвѣтственности министровъ и связала ее съ требованіемъ контрасигнаціи: министры отвѣчали за дѣйствія противъ національной безопасности и конституціи, за всякое нарушеніе

---

[1]) Гнейстъ, однако, предостерегалъ противъ того взгляда, что судебная отвѣтственность министровъ является въ Англіи простымъ пережиткомъ; несмотря на ея непримѣненіе, она остается одной изъ основъ англійской конституціи: „значеніе этой основы сразу станетъ очевиднымъ, если она будетъ отмѣнена, и существованіе ея въ теченіе ближайшаго человѣческаго поколѣнія среди обостренной борьбы партій снова легко можетъ проявиться". Das englische Verwaltungsrecht, II B., 707 S. Это было написано въ 1867 г.; но предсказанія Гнейста пока не оправдываются.

права собственности, за растрату ввѣреннаго имъ имущества [1]).

Это подробное перечисленіе замѣняется въ послѣдующихъ конституціяхъ общимъ указаніемъ и обычно связывается съ актомъ контрасигнаціи; нѣкоторая неясность въ пониманіи этой связи обусловливается тѣмъ, что недостаточно различаютъ судебную и политическую отвѣтственность. Французская конституція 1875 г., говоря о первой, упоминаетъ лишь о „преступленіяхъ, совершенныхъ при исполненіи ихъ обязанностей" [2]).

Въ исторіи германскаго конституціонализма мы тоже встрѣчаемся съ попытками дать исчерпывающее перечисленіе случаевъ судебной отвѣтственности министровъ [3]) и съ совершенно общими обозначеніями, какъ въ дѣйствующихъ прусской и австрійской конституціяхъ: первая говоритъ лишь, что министры отвѣтственны, и прибавляетъ, что палаты могутъ привлекать ихъ къ суду за нарушеніе конституціи, подкупъ и измѣну (§ 61); вторая указываетъ только на обязательную „законообразность и конституціонность (министерскихъ) актовъ" (Verfassungs-und Gesetzmässigkeit). При томъ въ Пруссіи не существуетъ спеціальнаго закона, регулирующаго министерскую отвѣтственность, а австрійскій законъ 25 іюля 1867 г. простираетъ отвѣтственность на всякое дѣйствіе и бездѣйствіе, соединенное съ злостнымъ умысломъ нарушить конституцію [3]). Точно также параграфъ 17-й германской имперской конституціи

---

[1]) Sect. IV, art. 5.

[2]) „pour crimes, commis dans l'exercice de leurs fonctions".

[3]) Типичный примѣръ даетъ проектъ закона объ отвѣтственности министровъ, выработанный франкфуртскимъ парламентомъ: тамъ указывались слѣдующіе случаи: 1) государственная измѣна; 2) изданіе приказовъ, вредныхъ для благосостоянія и безопасности Германіи; 3) исполненіе противозаконныхъ приказаній правителя имперіи (Reichsverweser); 4) неисполненіе распоряженій центральнаго правительства; 5) умышленное нарушеніе конституціонныхъ правъ нѣмецкихъ гражданъ; 6) ограниченіе правъ національнаго собранія; 7) принятіе подарковъ или полученіе выгодъ за извѣстныя дѣйствія или за бездѣйствіе; 8) вымогательство; 9) растрата. Сравнительно подробно регламентируется министерская отвѣтственность въ венгерскомъ законѣ объ организаціи министерствъ 1848 г., § 32.

[4]) „Handlungen und Unterlassungen, durch die sie dolos oder culpos die Verfassung verletzen".

выставляетъ лишь принципъ отвѣтственности канцлера [1]); никакого особеннаго закона, посвященнаго этой отвѣтственности, не существуетъ.

Для политической морфологіи, очевидно, главный интересъ состоитъ въ томъ, чтобы опредѣлить, какимъ законодательнымъ и конституціоннымъ нормамъ соотвѣтствуетъ дѣйствительная отвѣтственность.

Конституціи различныхъ странъ устанавливаютъ разные органы для обвиненія министровъ и суда надъ ними. Первое или принадлежитъ одной нижней палатѣ (Англія, Франція, Испанія, Португалія, Соединенные Штаты, Мексика, Италія, Венгрія, Бельгія, Голландія, Данія, Швеція, Норвегія, Баденъ), или требуетъ согласія обѣихъ палатъ (Баварія, Саксонія, Гессенъ), или, наконецъ, его можетъ возбуждать каждая изъ палатъ (Пруссія, Австрія, Румынія, Вюртембергъ). Очевидно, наиболѣе затруднительно привлеченіе министровъ къ отвѣтственности и наиболѣе ограничены права народнаго представительства въ томъ случаѣ, если конституція требуетъ согласія обѣихъ палатъ; напротивъ, всего легче оно осуществляется при правѣ каждой изъ палатъ возбуждать преслѣдованіе. Впрочемъ, если это право, какъ въ Пруссіи и Австріи, распространяется и на верхнія палаты, основанныя на наслѣдственности и назначеніи, то компетенція народнаго представительства этимъ едва ли расширяется.

Точно также различны системы, по которымъ устанавливается судъ надъ министрами. И здѣсь руководящіе образцы давала Англія: палата общинъ установила за собой право обвиненія и оставила судъ у палаты лордовъ. Юрисдикція послѣдней вытекала изъ права пэровъ судиться у равныхъ себѣ (iudicium parium suorum). Творцы американской конституціи и здѣсь надѣлили свою верхнюю палату функціями, подобными существующимъ у англійской верхней палаты, несмотря на глубокое различіе въ ихъ строеніи; правда, американскій сенатъ можетъ лишь отрѣшить отъ должности и карать потерей публичныхъ правъ, (для этого требуется согласіе $^2/_3$ сенаторовъ), что не исключаетъ передачи дѣла послѣ этого обычному суду, который уже выноситъ приговоръ, соотвѣтственый уголовному

[1]) „Die Anordnungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher darauf die Verantwortlichkeit übernimmt“.

кодексу. Въ Америкѣ эта процедура является крайне рѣдкой и мало дѣйствительной. Это доказывается лучше всего неудачей республиканцевъ, которые обладали огромнымъ перевѣсомъ въ обѣихъ палатахъ конгресса и все таки не могли низложить президента Джонсона.

Въ Европѣ подобная система была принята въ болѣе или менѣе чистомъ видѣ во Франціи, Италіи, Испаніи, Португаліи, Венгріи. Французскій законъ допускаетъ юрисдикцію и общихъ судовъ,—но если министровъ обвиняетъ палата депутатовъ за преступленія, совершенныя при исполненіи служебныхъ обязанностей, то судитъ ихъ въ этомъ случаѣ сенатъ[1]). Очевидно, такая система могла возникнуть лишь исторически—на почвѣ воспроизведенія англійскаго образца; не мало и теоретиковъ конституціоннаго права ее отстаивали,—какъ Росси, указывавшій, что въ подобныхъ процессахъ юридическій моментъ перевѣшивается политическимъ, и что для суда требуется политическая корпорація [2]). Въ настоящее время, во всякомъ случаѣ, преобладаетъ взглядъ, согласно которому верхнія палаты не компетентны въ судебныхъ вопросахъ: поэтому для министровъ болѣе подходитъ или особо для этого организованный судъ (какъ это мы видимъ, напримѣръ, въ Австріи, Баваріи, Швеціи, Греціи, Сербіи [3]), или обычная высшая судебная инстанція (Германія, Пруссія, Бельгія, Голландія, Румынія, Швейцарія).

Преимущества этихъ системъ разобраны въ обширной литературѣ конституціоннаго права, посвященной данному вопросу, но для политической морфологіи, главный интересъ которой заключается въ изученіи распредѣленія власти,

---

[1]) Законъ16 іюля 1875 г., § 12: „les ministeres peuvnt être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leure fonctions. En ce cas ils sont jugés par le Sénat".

[2]) Cours de droit constitntionnel, v. IV, p. 380 etc.

[3]) Какъ примѣръ особенно сложной организаціи такого верховнаго суда, можно привести Швецію. По конституціи 1866 г. ст. 102, „судъ, носящій названіе верховнаго суда, долженъ состоять изъ президента королевскаго суда въ Стокгольмѣ, президентовъ и всѣхъ прокуроровъ всѣхъ административныхъ коллегій королевства, четырехъ самыхъ старшихъ членовъ государственнаго совѣта, главнаго начальника войскъ столичнаго гарнизона, главнаго начальника эскадры, стоящей въ Стокгольмскомъ порту, двухъ самыхъ старшихъ совѣтниковъ стокгольмской судебной палаты и самаго старшаго совѣтника каждой административной коллегіи".

самый контроверсъ этотъ представляется второстепеннымъ. Исторія 19 вѣка показываетъ, что преданіе суду министровъ есть явленіе весьма исключительное. Общее національное негодованіе въ Италіи противъ Криспи послѣ абиссинскихъ неудачъ 1896 г., достигшее страшной остроты, привело лишь къ его паденію, но не къ преданію суду, какъ требовали лѣвыя партіи парламента.

Самый интересный примѣръ—процессъ норвежскаго министерства Сельмера 1883—4 годовъ—показываетъ, съ какимъ сильнымъ напряженіемъ политическихъ страстей бываютъ сопряжены такіе процессы, и какъ трудно здѣсь удержаться на строго-юридической почвѣ. Несомнѣнно, стортингъ здѣсь сошелъ съ этой почвы права, что было подтверждено и юридической экспертизой университета въ Христіаніи, но несомнѣнно, съ другой стороны, что если бы норвежская конституція не запрещала министрамъ принадлежать къ составу стортинга, если бы она не исключала возможности введенія парламентскаго режима, къ которому стремилась страна, то не потребовалось бы и совершеннаго правонарушенія.

Истинная гарантія противъ чрезмѣрнаго расширенія правъ исполнительной власти есть политическая отвѣтственность передъ народными представителями: судебная остается въ этомъ случаѣ лишь ultima ratio, отдаленной угрозой, противопоставленной разнузданному честолюбію, которое могло бы проявиться у носителей исполнительной власти. Народный контроль не можетъ ограничиться наблюденіемъ за тѣмъ, чтобы правительство не нарушало уголовнаго кодекса: наиболѣе, быть можетъ, опасны именно нарушенія, которыя не возможно подвести подъ опредѣленныя юридическія категоріи, и единственнымъ разрѣшеніемъ является здѣсь парламентарная система. Поэтому различіе парламентарнаго и дуалистическаго типа несравненно важнѣе, чѣмъ различіе въ типахъ организаціи судебной защиты, которая, по словамъ нѣмецкаго юриста Фриша, въ странахъ парламентарнаго строя все болѣе и болѣе относится къ области бумажной, а не живой и дѣйствующей конституціи [1]).

Отвѣтственность передъ законодательной властью стоитъ рядомъ съ участіемъ въ этой власти: послѣднее проявляется

---

[1]) Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Schluss.

прежде всего въ законодательной иниціативѣ. Ея не существуетъ у министровъ лишь тамъ, гдѣ, какъ въ Америкѣ, исполнительная власть совершенно отдѣлена отъ законодательной. Въ эпоху французской революціи недовѣріе къ исполнительной власти, такъ характерно выразившееся въ запрещеніи членамъ національнаго собранія принимать министерскіе посты, сказалось и здѣсь: королю предоставлялось лишь обращать на извѣстный предметъ вниманіе законодательнаго корпуса, но послѣдній не связывался этимъ постановленіемъ; такое же соотношеніе властей устанавливалось и въ конституціи III г. (art. 163). Напротивъ, начиная съ введенія конституціи VIII г., мы видимъ исключительную иниціативу у исполнительной власти. Практически уже въ эпоху реставраціонной монархіи иниціатива была раздѣлена между парламентомъ и короной, но конституціонное закрѣпленіе такой раздѣлъ получилъ лишь въ хартіи 1830 г. Съ тѣхъ поръ мы находимъ всюду—какъ въ конституціяхъ строго парламентарныхъ, такъ и дуалистическихъ—иниціативу и у палатъ, и у исполнительной власти. Важность этого участія станетъ понятной, если мы вспомнимъ, какая огромная часть законопроектовъ вносится въ парламенты именно правительствомъ, обладающимъ всѣми необходимыми техническими средствами законодательной работы; это мы видимъ даже въ Англіи, гдѣ законодательная инiціатива принадлежитъ министрамъ не какъ таковымъ, а какъ членамъ парламента; въ послѣднемъ отношеніи англійская практика отличается отъ бельгійской, согласно которой министры пользуются законодательной инiціативой независимо отъ того, состоятъ ли они членами палатъ, или нѣтъ.

Другая форма участія—это санкція главы государства. Мысль, что монархъ является носителемъ законодательной власти, проходитъ черезъ феодальное государство и получаетъ полное выраженіе въ абсолютно-бюрократическомъ строѣ въ которомъ примѣнима французская поговорка: si veut le roi, veut la loi. Англійская доктрина выработалась здѣсь съ полной ясностью: законодательная власть принадлежитъ „королю въ парламентѣ“, какъ исполнительная „королю въ совѣтѣ“. Право короля налагать veto на постановленія парламента не играло особой роли ни при Тюдорахъ, когда палаты, въ общемъ,

послушно слѣдовали королевскому авторитету, ни при Стюартахъ, когда власть короны пріостанавливать дѣйствіе законовъ дѣлала ихъ менѣе заинтересованными въ самихъ законахъ. Это право, напротивъ, примѣнялось сравнительно часто Вильгельмомъ III, у котораго билль о правахъ отнималъ возможность мѣшать примѣненію законовъ. Однако оно вышло изъ употребленія даже раньше, чѣмъ установился парламентскій строй въ Англіи: послѣднее его примѣненіе было сдѣлано королевой Анной, отказавшейся утвердить билль о шотландской милиціи въ 1707 г. Неоднократно указывалось, что это veto замѣняется министерской инициативой, которая даетъ начало всякому болѣе значительному закону; если министерство вноситъ законопроектъ, онъ уже какъ бы имѣетъ предварительную санкцію монарха, который можетъ осуществлять свое право лишь черезъ отвѣтственныхъ министровъ [1]. Напротивъ того, случаи наложенія veto на рѣшенія колоніальныхъ парламентовъ имѣли мѣстно сравнительно недавно: еще въ 1868 г. такое veto было наложено на постановленіе канадскаго парламента уменьшить содержаніе генералъ-губернатору, а въ 1872 г.— на законъ Канады о литературной собственности [2].

Французское національное собраніе колебалось между стремленіемъ выполнить наказы, которые единодушно требовали королевской санкціи, и послѣдовать примѣру Англіи, съ одной стороны, и ослабить по возможности исполнительную власть, съ другой. Несмотря на энергичную защиту абсолютнаго veto со стороны Мирабо, Турэ и Мунье, принято было veto лишь отсрачивающее: если король дважды отказывалъ въ своемъ утвержденіи, а палата настаивала на законѣ, то послѣдній вступалъ въ силу и безъ королевскаго утвержденія. Это отсрачивающее veto изъ французской конституціи 1791 г. заимствовала созданная по ея образцу норвежская конституція: санкціи короля не требуется, если законопроектъ принятъ тремя послѣдовательными стортингами, образовавшимися послѣ трехъ послѣдовательныхъ выборовъ [3]; подобное же заимствованіе имѣло

---

[1]) Anson, v. I, p. 300. Hearn, p. 60.

[2]) Дайси объясняетъ различіе въ характерѣ veto на рѣшенія британскаго и колоніальнаго парламентовъ. См. Основы государственнаго права Англіи, с. 130—131.

[3]) §§ 78—9.

мѣсто въ испанской конституціи 1812 г., и изъ нея перешло въ Португальскую 1822 г.: въ обѣихъ странахъ, однако, отсрачивающее veto уступило мѣсто правильной королевской санкціи. Спорный вопросъ, простирается ли въ Норвегіи это отсрачивающее veto и на конституціонные законы, рѣшенъ стортингомъ въ положительномъ смыслѣ. Въ этомъ рѣшеніи implicite заключается возможность для Норвегіи перестать быть монархіей.

Въ остальныхъ монархическихъ конституціяхъ мы всюду находимъ признанное право налагать абсолютное veto на рѣшенія парламента: его не оспаривалъ даже столь склонный къ радикальной идеологіи франкфуртскій парламентъ 1848 г. Но значеніе этого права стоитъ въ тѣсной связи съ тѣмъ, насколько выборъ министровъ связанъ парламентскимъ большинствомъ. При наличности столь установившагося парламентарнаго режима, какъ въ Англіи, veto короля практически не имѣетъ значенія, ибо контрасигнующее это veto министерство тѣмъ самымъ выступало бы противъ большинства палаты [1]). Значеніе санкціи, естественно, возрастаетъ по мѣрѣ того, какъ данная конституція удаляется отъ парламентарной формы; наибольшее примѣненіе она получаетъ въ чисто дуалистическихъ монархіяхъ, подобныхъ Пруссіи. Императоръ австрійскій Францъ Іосифъ вообще весьма умѣренно пользовался своими прерогативами, но и онъ примѣнялъ право налагать veto, напримѣръ, отвергнувъ въ 1876 г. законопроектъ о монашескихъ орденахъ. Здѣсь мы опять сталкиваемся съ той же основной гранью, отдѣляющей государства, въ которыхъ различно распредѣляется законодательная и исполнительная власть,—съ парламентаризмомъ. Особенность здѣсь представляетъ германская имперія: императоръ есть лишь „первый между равными" среди нѣмецкихъ государей, и потому санкція принадлежитъ ихъ общему органу,—союзному совѣту, при чемъ, какъ мы уже указывали, императоръ, располагая, въ качествѣ прусскаго короля, 17 голосами въ союзномъ совѣтѣ, имѣетъ абсолютное veto по вопросамъ о пересмотрѣ имперской конституціи, о перемѣнахъ въ арміи, флотѣ и имперскомъ обложеньи [1]).

[1]) Въ Бельгіи король наложилъ свое veto въ 1884 на законъ, прошедшій черезъ палату съ либеральнымъ большинствомъ, когда выборы

Если санкція вытекаетъ какъ-бы изъ существа монархической власти, то въ извѣстной мѣрѣ она принадлежитъ также и президентамъ республикъ: однако здѣсь обычно имѣется лишь право отсрачивать данное рѣшеніе палатъ, возвращать его на пересмотръ. Характеренъ въ этомъ отношеніи контрастъ между правами президентовъ французскаго и американскаго: первый можетъ лишь вернуть палатамъ законопроектъ съ мотивированнымъ объясненіемъ, почему онъ проситъ его вновь пересмотрѣть,—но эта просьба нисколько не обязательна для палатъ [1]); второму конституція даетъ право въ теченіе 10 дней послѣ присылки билля отослать его обратно въ конгрессъ также съ объясненіемъ причинъ и при второмъ его разсмотрѣніи требуется уже большинство $^2/_3$ въ каждой изъ палатъ [2]). И въ Соединенныхъ Штатахъ это право отнюдь не есть простая фикція: президенты постоянно примѣняли его (Кливлэндъ за такое частое примѣненіе получилъ даже прозвище: Veto-Mayor) [3]). Нѣкоторыя другія американскія конституціи заимствовали это правило, которое, очевидно, весьма расширяетъ права президента по сравненію съ французской процедурой,—тѣмъ болѣе, что президентъ Соединенныхъ Штатовъ не зависитъ отъ палатъ и избирается всей націей. Бразильская конституція, напримѣръ, даетъ здѣсь аналогичную власть президенту: при второмъ вотумѣ конгресса требуется большинство $^2/_3$ голосовъ [4]).

Нельзя не остановиться также на правѣ исполнительной власти въ извѣстныхъ случаяхъ какъ-бы конкуррировать съ законодательной; оно основано на той двойственности законовъ и предписаній, которая встрѣчается во всякомъ госу-

---

затѣмъ дали перевѣсъ католической партіи и во главѣ правленія стало клерикальное министерство. Очевидно, онъ дѣйствовалъ здѣсь въ строгомъ согласіи съ принципами парламентаризма. Несмотря на невполнѣ установившійся характеръ парламентаризма въ Италіи, тамъ также за ея конституціонную эпоху не было примѣровъ отказа въ санкціи.

1) Зак. 6 іюля 1875 г. art. 7. Надо помнить, что во Франціи дѣйствуетъ парламентарная система, въ силу чего veto президента теряетъ всякое практическое значенье.

2) VII, 2.

3) Энергичная защита этого института въ The Federalist, n. LXXIII.

4) V, 37.

дарствѣ, и различеніе которыхъ, какъ νόμος и ψήφισμα, было хорошо извѣстно уже Аристотелю. Въ исторіи Англіи встрѣчались два типа законодательныхъ актовъ: статуты, которые могъ издавать лишь „король въ парламентѣ“, и ордонансы, исходившіе отъ него единолично. Уже въ 1340 г. парламентъ различалъ петиціи, имѣющія общее значеніе и требующія изданія законовъ, и петиціи, касающіяся опредѣленныхъ цѣлей временнаго характера: первымъ соотвѣтствуютъ статуты, вторымъ—ордонансы. Корона стремится весьма широко использовать это право ордонансовъ, парламентъ борется съ притязаніемъ короны „избавлять отъ дѣйствія законовъ“ (supending power), и лишь билль о правахъ 1689 г. опредѣленно высказываетъ, что такіе ордонансы имѣютъ силу только въ предѣлахъ существующаго закона.

Въ настоящее время это неоспоримый принципъ конституціоннаго права; рѣчь можетъ идти лишь о томъ, поскольку право исполнительной власти издавать такія распоряженія подлежитъ ограниченіямъ. § 14 французской хартіи 1814 г. гласитъ: „король принимаетъ мѣры и издаетъ ордонансы, необходимые для исполненія законовъ и безопасности государства“ 1); опираясь на этотъ текстъ, Карлъ X издалъ знаменитые ордонансы 26 іюля 1830 г., возстановлявшіе требованіе предварительнаго разрѣшенія для прессы и одновременно измѣнявшіе избирательный законъ. Нація взглянула на этотъ актъ, какъ на низверженіе законнаго порядка, и отвѣтила на него революціей; естественно, въ новой хартіи 1830 г. указывалось, что „король издаетъ ордонансы, необходимые для исполненія законовъ, но никогда не можетъ ни пріостановить самихъ законовъ, ни давать изъятіе отъ ихъ дѣйствія“.

Такъ какъ законодательныя собранія засѣдаютъ не постоянно, то исполнительная власть въ промежутки между ихъ сессіями должна имѣть возможность изда-

---

1) ..... „fait les règlaments et ordonnances nécessaires pour l'éxécution des lois et la sûreté de l'Etat“. Это противопоставленіе законовъ и распоряженій изъ нѣмецкихъ конституцій впервые ясно выражено въ вюртембергской; § 69: „der König hat das Recht ohne die Mitwirkung der Stände die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen und Anstellen zu treffen und in dringenden Fällen zur Sichercheit des Staates das Nöthige vorzukehren“.

вать указы и распоряженія, по содержанію носящія законодательный характеръ. Всего подробнѣе право изданія такихъ указовъ (Nothverordnungen) [1]) регламентировано въ австрійскомъ основномъ законѣ о представительствѣ 21 декабря 1867 г.: „Въ случаѣ, если окажутся неотложными такія постановленія, для которыхъ по конституціи необходимо согласіе рейхстрата въ такое время, когда послѣдній не засѣдаетъ, то постановленія эти могутъ быть изданы императорскимъ указомъ подъ коллективной отвѣтственностью всѣхъ министровъ, если только ими не вызывается измѣненіе въ основныхъ государственныхъ законахъ, долговременное обремененіе государственной казны или отчужденіе государственнаго имущества. Такіе законы имѣютъ силу временныхъ законовъ, если они скрѣплены всѣми министрами и обнародованы съ опредѣленной ссылкой на настоящую статью основного закона. Сила такого указа утрачивается, если правительство не представитъ его на одобреніе рейхсрата въ первую же сессію послѣ его обнародованія и при томъ сперва въ палату депутатовъ, въ теченіе первыхъ четырехъ недѣль по созывѣ, или если одна изъ палатъ рейхсрата не согласится его одобрить“. Благодаря своеобразнымъ условіямъ австрійской парламентской дѣятельности, прерывающейся на многіе мѣсяцы въ пылу національной борьбы, этотъ параграфъ (14-ый) давалъ весьма сильное оружіе въ руки правительства для проведенія внѣпарламентскаго законодательства, хотя онъ и обставленъ значительными гарантіями для народнаго представительства. Высшей же гарантіей здѣсь, несомнѣнно, является дѣйствительная и правильная министерская отвѣтственность — отсутствіе ея въ Австріи и дало возможность злоупотребленій приведеннымъ закономъ,—а также компетенція суда въ разсмотрѣніи законности указовъ [2]). Въ Италіи въ 1899 г. министерство Пеллу

[1]) Весьма опредѣленное ученіе о правѣ исполнительной власти въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, издавать распоряженія законодательнаго характета — дано было уже Локкомъ (Two Treatises on civi Government, ch. 14 On Prerogative) и Блэкстономъ.

[2]) Ср. Прусскую конституцію, § 63: „Въ случаяхъ неотложныхъ, вызываемыхъ интересами общественной безопасности или непредвидѣнными народными бѣдствіями, если палаты не засѣдаютъ, могутъ быть изданы указы, имѣющіе силу закона, за коллективной отвѣтственностью министровъ подъ условіемъ, чтобы указы эти не были противны кон-

выхлопотало королевскій указъ о временномъ безпарламентскомъ правленіи, которое продолжалось около полугода: это было уже несомнѣнное нарушеніе конституціи: впрочемъ, въ Италіи оно являлось исключительнымъ именно благодаря значительно укоренившимся здѣсь традиціямъ парламентаризма. Вообще, подобное требованіе представлять указы, изданные въ промежутокъ между парламентскими секціями и имѣющіе силу закона, слѣдующему парламенту мы находимъ и въ конституціхъ, отводящихъ наименѣе широкія права народному представительству, какъ русскіе основные законы 23 апрѣля и японская конституція (§ 8).

Что касается судебнаго контроля, то, очевидно, исполнительная власть болѣе ограничена въ Бельгіи, гдѣ конституція разрѣшаетъ судамъ примѣнять административныя распоряженія, хотя бы исходящія отъ короны, лишь постольку, поскольку они сообразны съ законами (§ 107), чѣмъ въ Пруссіи, гдѣ судамъ вообще не предоставлено права разбирать вопросъ о законности королевскихъ указовъ:—это, по словамъ Шульце, „абсолютистическое переживаніе“ прусскаго государственнаго права [1]).

Наконецъ, взаимодѣйствіе законодательной и исполнительной власти выражается въ правѣ второй созывать и распускать народныхъ представителей. Первое—есть болѣе обязанность, чѣмъ право: глава исполнительной власти не можетъ не созывать представительства,—это мы видимъ во всѣхъ конституціяхъ. Даже положеніе о государственной думѣ 6 августа 1905 г., сохранявшее какъ-бы самодержавный строй, говоритъ, что указъ государя, распускающій думу до истеченія пятилѣтняго срока, назначаетъ и новые выборы. (Ст. 3).

Напротивъ того, роспускъ законодательнаго собранія до срока есть несомнѣнное право исполнительной власти, увеличивающее ея компетенцію. Это способъ въ спорѣ двухъ властей обратиться къ суду націи, выражающемуся въ вотумахъ избирателей. Онъ одинаково свойственъ дуалистическому и парламентарному государству; въ послѣднемъ новые выборы рѣшаютъ уже окончательно участь ми-

---

ституціи. Указы эти должны быть въ ближайшемъ собраніи палатъ внесены на ихъ утвержденіе“.

1). Preussisches Staatsrecht, II B., 247 S.

нистерства. Вообще говоря, признается возможнымъ лишь однократное распущеніе: когда въ 1830 г. Карлъ X во Франціи послѣ досрочнаго роспуска старой палаты и выбора новой распустилъ и эту послѣднюю, то подобное дѣйствіе, не противорѣчащее тексту конституціи, было признано государственнымъ переворотомъ. Это и понятно; иначе постоянно распуская вновь избранное представительство, можно было бы управлять страной безъ всякаго участія законодательнаго собранія. Цѣнность даннаго права для правительства заключается въ томъ, что выборы могутъ быть пріурочены къ наиболѣе благопріятному для него моменту, можно использовать быстро мѣняющееся общественное настроеніе страны. Какъ яркій примѣръ такого удачнаго для власти момента, можно указать на англійскіе выборы 1900 г., давшія санкцію имперіалистической политикѣ Чемберлена вообще и англо-бурской войнѣ въ особенности.

Распущеніе законодательнаго собранія невозможно тамъ, гдѣ законодательная и исполнительная власти совершенно раздѣлены, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ, или гдѣ нѣтъ самостоятельной исполнительной власти, какъ въ Швейцаріи. Его не призналъ англійскій долгій парламентъ, принявшій законъ, согласно которому палата общинъ могла быть распущена лишь по своему желанію. Его отвергло и французское національное собранье, опасаясь дать лишнее оружіе въ руки короля: напрасно убѣждали его Мунье и Казалесъ, что такимъ образомъ наносится тяжкій ударъ безопасности и независимости короля, не могущаго призвать націю въ судьи между собой и парламентомъ. Это отрицаніе за монархомъ права роспуска перешло и въ испанскую конституцію 1812 г., и въ норвежскую—1814 г. Въ настоящее время оно признано въ большинствѣ конституцій для нижнихъ палатъ; въ Бельгіи, Голландіи, Швеціи и Даніи—также и для верхнихъ; въ Испаніи можетъ быть распущена часть сената, образуемая путемъ выборовъ [1]) Повсюду роспускъ совершается свободнымъ актомъ исполнительной власти (очевидно, монархъ здѣсь дѣйствуетъ черезъ отвѣт-

---

1) Обстоятельство, что французскій сенатъ не можетъ быть распущенъ, вызываетъ сожалѣніе особенно у тѣхъ, кто хотѣлъ бы видѣть этотъ сенатъ болѣе вліятельнымъ и сильнымъ. Срав. Saint-Girons, Manuel de droit constitutionnel, p. 483.

ственныхъ министровъ), кромѣ Франціи, гдѣ президентъ можетъ распустить палату депутатовъ лишь съ согласія сената, и Германіи, гдѣ для роспуска рейхстага требуется согласіе союзнаго совѣта. Есть нѣкоторые случаи, когда досрочный роспускъ не зависитъ отъ воли монарха,—напримѣръ, въ Бельгіи и другихъ странахъ, требующихъ при пересмотрѣ конституціи новыхъ выборовъ [1]).

Таковы главные предѣлы воздѣйствія исполнительнаго органа на законодательную власть. За симъ остается еще широкая область собственно исполнительной компетенціи,— область управленія въ широкомъ смыслѣ этого слова. Здѣсь распредѣленіе власти зависитъ, конечно, прежде всего отъ того, насколько реальна отвѣтственность правительства. Мы уже разсматривали этотъ вопросъ съ точки зрѣнія политической морфологіи, но въ настоящее время намъ слѣдуетъ нѣсколько остановиться на одной чрезвычайно важной сторонѣ государственной дѣятельности, на внѣшней политикѣ: насколько свободна въ направленіи ея исполнительная власть?

Мы уже указывали, почему въ силу особенностей этой отрасли государственной жизни, требующей энергичной воли въ достиженіи цѣлей и крайней гибкости въ средствахъ, она не можетъ быть окружена атмосферой полной публичности: вотъ почему даже въ странахъ со столь чистымъ парламентарнымъ строемъ, какъ Англія, нити внѣшней политики неизмѣнно находятся у министерства, и даже на обращенные къ нему членами парламента вопросы, касающіеся дипломатіи оно весьма часто отказывается отвѣчать. На нашихъ глазахъ министерство Бальфура передприняло помимо вѣдома палаты общинъ такой громадной важности шагъ, какъ заключеніе англо-японскаго договора, налагающаго на Англію обязанность вести войну, если на Японію нападетъ какая-нибудь держава. Какъ оказывается теперь, и политика Делькассэ, особенно въ марокккскомъ вопросѣ, во многомъ оставалась неизвѣстной для французской палаты депутатовъ, пока онъ находился у министерской власти. Какъ можетъ совершаться самоопредѣленіе націи въ сферѣ внѣшней политики?

[1]) См. интересную и исчерпывающую монографію: Paul Matter, La dissolution des assemblées parlementaires.

Въ главѣ о законодательной власти было выяснено, какое участіе во внѣшней политикѣ различныя конституціи даютъ народному представительству, насколько исполнительная власть связана его согласіемъ при объявленіи войны и заключеніи договоровъ. Кромѣ этого, главнымъ орудіемъ палатъ здѣсь остается бюджетное право. Не всегда это право достаточно соблюдается:—стоитъ вспомнить о конфликтѣ прусской палаты представителей и Бисмарка въ 1862—66 г.; очевидно, нельзя себѣ представить подобнаго конфликта въ Англіи,—и здѣсь лучшимъ предохраняющимъ средствомъ является парламентаризмъ.

Но именно въ области внѣшней политики распредѣленіе власти между представительствомъ и правительствомъ менѣе, чѣмъ въ другихъ, зависитъ отъ наличности парламентаризма. Конечно, послѣдній можетъ спасать отъ безсмысленныхъ авантюръ, принимаемыхъ на свой страхъ и рискъ безотвѣтственнымъ министерствомъ. Мы на себѣ испытали роковыя послѣдствія строя, обезпечивающаго безотвѣтственность власти,—въ русско-японскую войну. Но здѣсь есть нѣчто, не обусловленное лишь общимъ духомъ даннаго конституціоннаго устройства: здѣсь есть еще положеніе государства въ международномъ мірѣ, объективная, такъ сказать, необходимость сильной, энергичной политики, или возможность обезпеченнаго мирнаго сожительства безъ особыхъ затратъ и усилій. Островное положеніе Англіи ставитъ ее въ совершенно иныя между народно-политическія условія, чѣмъ Францію или Германію. Многіе изслѣдователи американской конституціи указывали, что проведенная такъ далеко система раздѣленія властей возможна лишь въ государствѣ, для котораго отсутствіе опасностей извнѣ позволяетъ не думать о концентраціи власти. Развитіе американскаго имперіализма сопровождается ростомъ политическаго авторитета президентскихъ полномочій.

Изъ этого слѣдуетъ одно: границы политическаго самоопредѣленія націи устанавливаются не только распредѣленіемъ власти въ данномъ политическомъ тѣлѣ, но и распредѣленіемъ ея по территоріи земного шара вообще. Грозная военная монархія Гогенцоллерновъ увлекаетъ сосѣднюю демократическую республику по пути милитаризма,—и вѣренъ инстиктъ современной демократіи, когда она въ су-

ществующей и неизбѣжной системѣ международнаго вооруженнаго мира чувствуетъ глубокое противорѣчіе со своей сущностью,—противорѣчіе, измѣнить которое, однако, собственными силами она пока не въ состояніи. Военная диктатура въ какой нибудь части земли обычно далеко простираетъ свое дѣйствіе за предѣлы даннаго государства, и если конституціонное государство, въ общемъ, движется по пути демократіи, то завершеніе этого процесса можетъ явиться лишь тогда, когда „военный миръ" народовъ уступитъ мѣсто ихъ „мирному миру". Пока этого не будетъ, націи не перестанутъ, отказываясь отъ извѣстной доли своихъ правъ и своихъ свободъ, страховать внѣшнее спокойствіе и безопасность.

3. Судебная власть.

Литература государственнаго права посвятила много труда и остроумія на разрѣшеніе вопроса, слѣдуетъ ли считать судебную власть лишь вѣтвью исполнительной, или она имѣетъ самостоятельное значеніе. Извѣстно, что послѣдній взглядъ зрѣнія раздѣлялъ тотъ, кто всего болѣе сдѣлалъ для популяризаціи идеи раздѣленія властей,—Монтескье: ее приняли и обѣ конституціи, всего болѣе запечатлѣнныя этой идеей,—американская 1787 г. и французская 1791 г. [1]). Но какъ долженъ отнестись къ этому вопросу политикъ-морфологъ? Его вниманіе, очевидно, направлено не на отвлеченное дедуктивное построеніе, опредѣляющее мѣсто судебной функціи, а на реальное распредѣленіе власти. Какъ вліяетъ та или другая постановка суда на это распредѣленіе?

Мы должны опять вернуться къ исходной точкѣ нашихъ разсужденій: то, что отличаетъ конституціонное государство, есть осуществляющееся въ немъ въ извѣстныхъ предѣлахъ, указанныхъ законодательствомъ, политическое самоопредѣленіе націи. Совершенно очевидно,

1) Мнѣніе, видящее въ судебной власти лишь отрасль исполнительной, особенно энергично поддерживалось французскими писателями по административному праву. Очень характерно у Duguit, La Séparation des pouvoirs, p. 43. Изъ старыхъ писателей особ. у Hello, Du régime constitutionnel, II, titre I., ch I.

насколько не безразлично для этого самоопредѣленія то или другое устройство судебныхъ органовъ. Даже въ абсолютно-бюрократическомъ строѣ извѣстная автономія судебныхъ учрежденій можетъ значительно смягчать безпощадное проведеніе приказнаго начала. Образуется особое судебное сословіе, въ его средѣ вырабатываются традиціи, накопляются профессіональные навыки и чувство профессіональной чести,—и всѣмъ этимъ создаются преграды для безраздѣльнаго господства въ государственной жизни формальной воли монарха и фактическаго полновластія бюрократіи.

Это достаточно показываетъ исторія французскихъ парламентовъ: noblesse de robe на политической аренѣ долго стояла рядомъ съ noblesse d'épée, оставаясь одной изъ главныхъ силъ во французскомъ государственномъ механизмѣ „стараго порядка".

Русскіе судебные уставы 1864 г. не могли противостоять давленію окружающаго ихъ полицейско-бюрократическаго режима, и все же введенныя ими начала глубоко измѣняли жизнь государственнаго организма и являлись однимъ изъ тѣхъ ферментовъ, которые рано или поздно должны были привести его къ гражданской и политической свободѣ.

Политикъ-морфологъ и здѣсь подходитъ къ вопросу объ этой третьей формѣ власти со стороны ея организаціи и со стороны ея функцій. Прежде всего, какъ можетъ осуществляться политическое самоопредѣленіе націи въ области суда?

Уже Аристотель считалъ участіе гражданъ въ отправленіи правосудія не менѣе важнымъ признакомъ ихъ политической правоспособности, чѣмъ участіе въ народномъ собраніи. Казалось бы, что, стоя на почвѣ народнаго суверенитета, необходимо дать ей такое же непосредственное происхожденіе, отъ народа, какъ законодательной и исполнительной. Такъ поняло дѣло и французское національное собраніе: оно установило, что судьи выбираются двухстепеннымъ порядкомъ при наличности ценза профессіональной подготовки [1]),—и эта выборность судей оставалась вплоть до конституціи VIII г., которая, вся проникнутая недовѣріемъ къ народоправству, предоставила въ руки перваго консула

[1]) Ch. V, art. 1—2: „le pouvoir judicaire ne peut en ancun cas être exercé par le corps législatif ni par le roi.—La justice sera rendue gratuitement par des juges, élus à temps par le Peuple".

назначеніе всѣхъ гражданскихъ и уголовныхъ судей, кромѣ мировыхъ и кассаціонныхъ [1],—но и эти послѣднія категоріи замѣщались при участіи перваго консула. Въ эпоху реставраціи и іюльской монархіи судьи, естественно, назначались королемъ, и при всемъ стремленіи собранія 1848 г. дать государственному устройству широкія демократическія основанія выборность судей была отвергнута.

Эсменъ, котораго нельзя заподозрить въ тендеціозномъ осужденіи результатовъ политической работы революціи, указываетъ, что въ ея эпоху „результаты (выборности судей) были повидимому весьма посредственные", хотя „примѣненіе этой системы происходило при сравнительно благопріятныхъ условіяхъ, такъ какъ уничтоженіе старыхъ судебныхъ учрежденій, очень многочисленныхъ и съ большимъ персоналомъ, естественно, доставило огромное число превосходныхъ кандидатовъ для новыхъ выборовъ" [2]).

Система выборныхъ судей не удержалась во Франціи, но мы можемъ наблюдать ея дѣйствіе въ другихъ демократическихъ республикахъ. Такъ, судьи избираются въ большинствѣ отдѣльныхъ штатовъ Америки; они избираются всѣмъ населеніемъ лишь въ немногихъ изъ нихъ выборъ предоставленъ законодательнымъ собраніямъ, или вмѣсто выбора установлено назначеніе губернаторомъ. Послѣдній способъ былъ господствующимъ во всѣхъ штатахъ въ эпоху созданія федераціи; избраніе начинается лишь въ 1812 г.

Довольно трудно опредѣлить результатъ американской системы. Брайсъ относится къ ней прямо сурово: „одного изъ трехъ описанныхъ мной явленій,—народнаго избранія, кратковременности полномочій и скуднаго жалованья было бы достаточно, чтобы понизить характеръ магистратуры"; однако онъ указываетъ, что эта система не могла испортить американскихъ судовъ въ той мѣрѣ, какъ этого можно было ожидать; еще сильнѣе противъ нея высказывается Уокеръ [3]). Въ послѣднее время во многихъ штатахъ наблюдается несомнѣнное теченіе въ пользу установленія болѣе длинныхъ сроковъ службы для судей. Наконецъ, весьма развита система избранія судей вмѣстѣ со срочностью полномочій ихъ

---

[1]) Titre IV, § 41.

[2]) Основныя начала государственнаго права, т. I., ст. 334.

[3]) Bryce, v. II, ch. XLII. Walker, Introduction to the American law, VII.

въ Швейцаріи: федеральный трибуналъ избирается федеральнымъ собраніемъ, т. е. общимъ составомъ обѣихъ палатъ; кантональные и отчасти окружные судьи избираются законодательнымъ собраніемъ кантона, но иногда и всенароднымъ голосованіемъ. И здѣсь отзывы швейцарскихъ юристовъ высказываются о дѣйствующей системѣ скорѣе отрицательно 1).

Необходимо отмѣтить, что выборность судей предполагаетъ ихъ переизбраніе, т. е. устраняется одна изъ признанныхъ основъ всякаго правильнаго правосудія,—несмѣняемость судей. Это и заставляетъ людей, вполнѣ сочувствующихъ демократическому строю, часто относиться отрицательно къ данному институту, за исключеніемъ, быть можетъ, примѣненія его къ низшимъ судебнымъ инстанціямъ, къ мировымъ судьямъ. Они думаютъ, что даже при весьма широкомъ избирательномъ правѣ можетъ быть опасное давленіе мѣстныхъ вліяній и классовыхъ интересовъ. Очевидно, что чѣмъ короче сроки, на которые избираются судьи, тѣмъ опаснѣе будутъ дѣйствовать всѣ эти недостатки, а между тѣмъ духу демократическаго избранія, несомнѣнно, соотвѣтствуютъ именно выборы на короткіе сроки. Эти недостатки могутъ уменьшаться при избраніи судей представительными учрежденіями, но и послѣдній способъ слишкомъ мало обезпечиваетъ судебную самостоятельность. Поэтому въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ рѣшительно преобладаетъ другой способъ,—назначеніе судей. Очевидно, характеръ этого назначенія находится въ тѣсной связи съ характеромъ самого назначающаго правительства.

Въ созданіи европейской абсолютной монархіи однимъ изъ важнѣйшихъ моментовъ было сосредоточеніе судебной власти въ рукахъ короля; въ противоположность феодальной юридикціи, праву каждаго помѣщика чинить въ своихъ владѣніяхъ судъ и расправу, выступаетъ сначала дѣйствующая рядомъ съ нею, а потомъ исключающая ее юридикція королевская. Но самая сущность судебной функціи, связанной нормами закона, вводила здѣсь фактически огра-

---

1) Напр., Rüttman, Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. I B., 374 S. G. Picot, La fonction judicare въ Revue de deux Mondes, 1881, I.

ниченіе королевскаго абсолютизма; идея правосудія составляла какъ бы его границу. На этой почвѣ создалась даже извѣстная идеологія монархической власти, какъ блюстительницы закона и защитницы слабыхъ; эти свойства входили, такъ сказать, въ идеальный типъ монарха, который, напримѣръ, сложился въ традиціонномъ представленіи о Людвикѣ Святомъ.

Естественно, подобная самостоятельность суда облекалась во внѣшнія формы. Возникаетъ ицея судебнаго сословія и охраны судомъ всякихъ правъ, между прочимъ, и тѣхъ, которыя нарушаются повелѣніями сверху; сама система продажи судебныхъ должностей, столь странная съ современной точки зрѣнія, способствовала укрѣпленію корпоративной самостоятелености сословія. Что все это не оставалось лишь въ области теоріи, достаточно подтверждается борьбой французскихъ парламентовъ стараго порядка съ королевскимъ произволомъ. Зародыши судебной самостоятельности пережили абсолютно - бюрократическое государство и болѣе или менѣе широко развились въ государствѣ конституціонномъ.

Принимая систему назначенія судей сверху, большинство конституцій обставляетъ ее важными гарантіями. Часто само назначеніе связано съ опредѣленнымъ профессіональнымъ цензомъ и въ нѣкоторыхъ странахъ не предоставлено чистому усмотрѣнію министра юстиціи. Въ Англіи вестминстерскіе суды назначаются короной лишь изъ лицъ, имѣющихъ не менѣе 10 лѣтъ судебной практики. Въ Бельгіи король назначаетъ прямо мировыхъ и окружныхъ судей; но члены апелляціонныхъ судовъ и предсѣдатели окружныхъ назначаются лишь изъ двухъ списковъ кандидатовъ; изъ этихъ списковъ одинъ представляется судами, другой—провинціальными совѣтами; подобные же списки кандидатовъ въ члены кассаціоннаго суда подаютъ сами судъ и сенатъ [1]). Очевидно, здѣсь совмѣщаются системы назначенія, кооптаціи и выбора; многіе бельгійскіе юристы находятъ опаснымъ слишкомъ большое участіе чисто политическихъ мотивовъ въ этихъ выборахъ. Американскій верховный судъ назначается президентомъ „съ вѣдома и со-

---

[1]) Б. к., art. 99.

гласія сената“. Тѣмъ не менѣе въ большинствѣ конституціонныхъ странъ при назначеніи судей власть свободна [1]),— очевидно, и здѣсь имѣетъ основное значеніе то, насколько эта власть отвѣтственна передъ народнымъ представительствомъ за всѣ свои дѣйствія.

Гораздо большую важность представляетъ въ настоящее время другая гарантія, принимаемая всѣми конституціями—независимо отъ ихъ октроированнаго или народно-сувереннаго характера: гарантія несмѣняемости судебнаго персонала. Для насъ она стала юридически непререкаемымъ принципомъ,— но исторически она, несомнѣнно, связана съ присущими магистратурѣ еще въ до-конституціонный періодъ свойствами привиллегированной корпораціи,—даже съ покупкой и продажей судебныхъ должностей [2]). Мы встрѣчаемъ эту несмѣняемость уже въ средневѣковой Арагоніи: естественно, впрочемъ, она не удержалась тамъ при торжествѣ абсолютизма испанскихъ Габсбурговъ. И здѣсь образецъ другимъ европейскимъ народамъ дала Франція: конституціи 1791 г. и III г. стремились совмѣстить несмѣняемость съ выборностью; конституція VIII г. предоставила назначеніе большей части судей первому консулу и въ то же время не давала ему власти смѣнять ихъ. Наполеонъ тяготился этимъ ограниченіемъ, которое лишало его возможности достигнуть полнаго подчиненія суда и внесъ существенную поправку: лишь послѣ пятилѣтней службы судьи могли получать грамоты, обезпечивающія имъ несмѣняемость; но въ дѣйствительности такихъ грамотъ вовс не выдавалось [3]). Однако уже хартія 1814 г. провозгласила этотъ принципъ, хотя осуществлялся онъ при реставраціи далеко не послѣдовательно и не полно: несмѣняемость распространялась лишь на судей, вновь назначаемыхъ коро-

---

1) Въ Голландіи система кандидатуръ, аналогичная дѣйствующей въ Бельгіи, была уничтожена закономъ 1874 г. Въ Италіи по закону 1880 г. при повышеніи судей испрашивается мнѣніе особой коммиссіи, составленной изъ членовъ кассаціоннаго суда въ Римѣ; но иниціатива повышенія должна исходить отъ непосредственнаго начальства.

2) Въ оцѣнкѣ положительныхъ сторонъ продажи судебныхъ должностей въ смыслѣ повышенія качества и самостоятельности суда характерно сходились кардиналъ Ришелье (Testament politique, ch. 4) и Монтескье (Esprit des lois, l. V, ch. 19).

3) Sénatus-consulte. 12 окт. 1807 г.

лемъ, и не получившихъ своихъ мѣстъ во время имперіи. Несмѣняемость судей вошла и въ позднѣйшія французскія конституціи, за исключеніемъ нынѣ дѣйствующей: учредительные законы 1875 г. молчатъ о ней [1]), хотя въ современномъ французскомъ государственномъ правѣ этотъ принципъ признанъ такъ же, какъ и въ другихъ странахъ. Въ Румыніи она распространяется лишь на высшія судебныя инстанціи. Мы встрѣчаемъ ее и въ нашихъ судебныхъ уставахъ Александра II, по смыслу которыхъ даже государь могъ уволить судью отъ должности лишь путемъ изданія сепаратнаго закона. Конечно, позднѣйшія новеллы въ корнѣ подорвали введенное начало несмѣняемости.

Очевидно, несмѣняемость предполагаетъ и неперемѣщаемость: перемѣщеніе въ рукахъ министра юстиціи можетъ являться страшнымъ орудіемъ давленія на самостоятельность судьи. Неперемѣщаемость оговаривается во многихъ конституціяхъ,—напримѣръ, прусской (§ 87) и австрійской (конституціонный законъ о судебной власти 1867 г., § 6).

Сущность несмѣняемости заключается въ томъ, что судья можетъ потерять свое мѣсто лишь въ силу совершеннаго имъ преступленія: этимъ проводится демаркаціонная линія между магистратурой и прочими служащими государству, которые зависятъ отъ усмотрѣнія своего начальства. Конечно, фактическое осуществленіе этой несмѣняемости бываетъ болѣе или менѣе полнымъ: если судьи, напримѣръ, вступаютъ въ активную борьбу съ государственнымъ устройствомъ страны, ихъ пребываніе у судебной власти можетъ сдѣлаться невозможнымъ. Въ этомъ отношеніи въ Англіи, при всемъ высокомъ авторитетѣ, которымъ здѣсь окруженъ судъ, дѣйствуетъ статья „учредительнаго акта,“ которая, устанавливая несмѣняемость судей, допускаетъ, однако, ихъ удаленіе по требованію парламента [2]). Но, очевидно, такое

---

[1]) Эсменъ говоритъ, что это молчаніе можно объяснить или предполагаемой очевидностью принципа, или тѣмъ, что считались неотмѣненными статьи прежнихъ конституцій о несмѣняемости судей; онъ ссылается на конституцію 21 мая 1870 г., по словамъ которой „несмѣняемость судей остается“.

[2]) „Должность сохраняется за судьей, пока онъ дѣйствуетъ правильно (during the good be haviour—переводъ латинской формулы: quamdiu bene se gesserit); его жалованіе установлено и обезпечено; но по ад-

удаленіе должно быть обставлено самыми тщательными гарантіями: иначе самостоятельность судьи обращается въ фикцію. Русскіе публицисты, находившіе, что принципъ судебной несмѣняемости, признанный уставами Александра II, противорѣча самодержавному строю, не допустимъ въ Россіи, стояли на одной почвѣ съ французскими, которые оспаривали тотъ же принципъ, какъ умаляющій суверенитетъ народа. Несомнѣнно, здѣсь есть ограниченіе,– но оно принадлежитъ къ числу тѣхъ, безъ которыхъ всякая власть способна вырождаться въ деспотію и тиранію. Въ частности, для демократіи потребность въ авторитетныхъ судебныхъ учрежденіяхъ отнюдь не меньше, чѣмъ для другихъ политическихъ формъ; чѣмъ полнѣе политическое самоопредѣленіе націи, тѣмъ необходимѣе независимость суда и слѣдовательно, обезпеченіе несмѣняемости судей. „Демагогія", писалъ Жоржъ Пико: „хочетъ порабощенія правосудія, передачи его судебной власти, которая была бы послушной слугой власти исполнительной. Мы же хотимъ правосудія независимаго, судебной власти, поставленной настолько высоко, чтобы она могла служить нашимъ путеводителемъ и посредникомъ въ неизвѣстныхъ спорахъ, которые скрываетъ будущее". Если французское республиканское правительство въ 1883 г. прибѣгло къ пріостановкѣ на 3 мѣсяца несмѣняемости судей, чтобы избавиться отъ многочисленныхъ среди тогдашней французской магистратуры монархистовъ, то моральный вредъ этой мѣры, несомнѣнно, перевѣшивалъ ея политическую цѣлесообразность [1]).

Самоопредѣленіе націи осуществляется въ области суда болѣе прямымъ образомъ черезъ судъ присяжныхъ.

Намъ нѣтъ надобности слишкомъ долго останавливаться

ресу, поданному обѣими палатами парламента, онъ можетъ быть законнымъ образомъ удаленъ".

1) Въ высшей степени характерны доводы въ пользу этой мѣры, которыя тогда выставлялъ Вальдекъ-Руссо.

„Обязанности судей", говорилъ онъ: „выполняются во имя народнаго суверенитета: самая элементарная логика требуетъ, чтобы исполняющіе эту обязанность признавали этотъ суверенитетъ и тѣхъ, кто его воплощаетъ". Русскій читатель найдетъ въ этихъ аргументахъ нѣкоторое внутреннее сходство съ тѣми точками зрѣнія, которыя по мысли проекта, выработаннаго въ министерство Муравьева, должны у насъ лежать въ основѣ организаціи суда.

на этомъ институтѣ, который принятъ большинствомъ конституціонныхъ государствъ и даже вводился въ государствахъ съ абсолютной монархіей, какъ Россія. Есть и исключенія: мы не находимъ суда присяжныхъ въ скандинавскихъ странахъ, Голландіи, нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантонахъ; въ Венгріи онъ имѣетъ мѣсто лишь относительно преступленій по дѣламъ печати.

Среди современныхъ криминалистовъ этотъ институтъ далеко не пользуется особыми симпатіями, что наглядно подтвердилось и на послѣднемъ конгрессѣ въ Будапештѣ. Ему противополагаютъ судъ шеффеновъ, который развился въ Германіи съ 60-ыхъ годовъ 19 в., гдѣ шеффены составляютъ съ судьями одну коллегію и совмѣстно рѣшаютъ дѣла [1]). Врядъ ли такое теченіе среди криминалистовъ можетъ искоренить ставшее инстинктивнымъ убѣжденіе—въ политической цѣнности суда присяжныхъ, какъ способа осуществить и въ то же время обезпечить народное право. Самоопредѣленіе совершается здѣсь тѣмъ полнѣе, чѣмъ шире сфера, предоставленная присяжнымъ, чѣмъ меньше изъятій изъ ихъ компетенціи. Англія даетъ единственный примѣръ страны, сохранившей присяжныхъ и въ гражданскомъ процессѣ; но здѣсь возраженія, исходящія изъ интересовъ права, гораздо болѣе глубоки, и въ самой Англіи этотъ институтъ клонится, несомнѣнно, къ упадку; цѣлый рядъ гражданскихъ дѣлъ какъ въ высшемъ лондонскомъ судѣ, такъ и въ судахъ графствъ (county courts) разбираются безъ присяжныхъ [2]). Особенно важны ограниченія, которыя ставятъ суду присяжныхъ въ области процессовъ политическихъ, гдѣ этотъ судъ является великой гарантіей сохраненія правомѣрныхъ отношеній между правительствомъ и народомъ. Глубоко противорѣчатъ такой гарантіи институты, подобные нашему суду сословныхъ представителей.

Очевидно также, это самоопредѣленіе тѣмъ полнѣе, чѣмъ большая часть націи въ немъ участвуетъ: всеобщему праву голоса въ политическихъ выборахъ соотвѣтствуетъ всеобщее, необусловленное никакимъ цензомъ, осуществленіе функціи

---

[1]) Михайловскій. Основные принципы организаціи уголовнаго суда.

[2]) De Franqueville, Le système judicière de la grande Bretagne, v. I.

присяжнаго,—эта, по словамъ Сіэса, „истиннная гарантія свободы во всѣхъ странахъ міра, гдѣ существуетъ стремленіе къ ней“ 1). Въ настоящее время здѣсь различаются двѣ системы: одна, основанная на предоставленіи правъ присяжныхъ всѣмъ политически полноправнымъ гражданамъ: въ наиболѣе чистомъ видѣ она проводится въ Соединенныхъ Штатахъ, Франціи, Швейцаріи; другая, примѣняемая въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ, пріурочиваетъ это право къ извѣстныхъ категоріямъ, въ общемъ болѣе ограниченнымъ, чѣмъ масса избирателей. Это основано на томъ принципѣ, что избраніе есть болѣе простой и все таки менѣе отвѣтственный актъ публичной жизни, чѣмъ участіе въ отправленіи правосудія.

На ряду съ вопросомъ объ организаціи мы должны коснуться и другого—о компетенціи. Какое вліяніе на распредѣленіе власти оказываетъ болѣе или менѣе широкая компетенція, предоставленная судебнымъ органамъ? Предѣлы здѣсь устанавливаются отношеніемъ къ исполнительной и законодательной власти.

Что касается отношеній къ исполнительной власти, то здѣсь могутъ господствовать или начало административной юстиціи, или начало единства судебной власти. Классическимъ выраженіемъ самого принципа административной юстиціи является законъ 24 августа 1790 г., изданный французскимъ національнымъ собраніемъ: „Судебныя функціи отдѣляются отъ административныхъ и никогда не должны смѣшиваться съ ними. Судьи не имѣютъ права, подъ страхомъ совершить преступленіе по службѣ, какимъ-бы то ни было образомъ препятствовать административнымъ властямъ въ ихъ распоряженіяхъ и привлекать къ суду административныхъ должностныхъ лицъ по дѣламъ, касающимся ихъ службы“. Особенно печально отразилась на судьбѣ французской админи-

---

1) См. разборъ преимуществъ и недостатковъ суда присяжныхъ съ точки зрѣнія конституціоннаго права у Palma, Diritto costituzionale, v. II, p. 619: несмотря на всѣ юридическіе его недостатки, судъ присяжныхъ незамѣнимъ, какъ форма самоуправленія (una partecipazione della citadinanza a una della principale parti del potero publico),—и эта сторона перевѣшиваетъ другія, хотя при правильномъ конституціонномъ строѣ она не имѣетъ такого значенія, какъ въ государствахъ абсолютно-бюрократическихъ.

стративной юстиціи знаменитая 75 ст. конституціи VIII г., согласно которой преслѣдовать чиновника въ судебномъ порядкѣ можно только съ согласія его начальства; какъ высшая инстанція для такихъ дѣлъ, устанавливался государственный совѣтъ. Эта статья, почти обезпечивающая безотвѣтственность администраціи, просуществовала до 1870 г. Система административной юстиціи принята въ настоящее время повсюду на континентѣ Европы: въ Италіи сдѣлали попытку отказаться отъ нея и предоставить всю юрисдикцію судебнымъ органамъ, но въ 1889 г. административная юстиція была возстановлена. Въ Пруссіи послѣ реформы 1872 г. она поставлена въ тѣсную связь съ органами мѣстнаго самоуправленія.

Напротивъ того, такая система въ высшей степени чужда англійской и американской политической жизни. Еще Бёркъ, критикуя дѣятельность французскихъ революціонеровъ, ставилъ имъ въ особую вину чрезмѣрное раздѣленіе исполнительной и судебной власти и обращалъ вниманіе, что при немъ крайне затрудняется дѣйствительная отвѣтственность административнаго персонала. Чтобы найти параллель къ французскимъ учрежденіямъ административной юстиціи въ Англіи, надо спуститься къ временамъ Тюдоровъ и Стюартовъ, временамъ „звѣздной палаты“. Дайси чрезвычайно ярко изображаетъ разницу англійскаго и французскаго пониманія отношеній между судомъ и администраціей и видитъ въ отсутствіи административной юстиціи объясненіе, почему Англія есть страна съ „господствомъ права“: для англичанина раздѣленіе властей, какъ оно установилось политическими традиціями во Франціи, означало бы безсиліе судовъ при всѣхъ столкновеніяхъ съ исполнительной властью. Во всякомъ случаѣ, оно, несомнѣнно, означаетъ что должностныя лица защищены отъ отвѣтственности, какой подлежатъ обыкновенные граждане.

Ничто въ дѣйствительности не способствуетъ такъ устраненію бюрократическаго самовластія, ничто не препятствуетъ въ такой мѣрѣ созданію обособленнаго чиновничьяго класса, какъ подчиненіе всѣхъ должностныхъ лицъ общимъ судебнымъ учрежденіямъ, и административная юстиція будетъ тѣмъ менѣе обезпечивать ихъ отвѣтственность, чѣмъ сильнѣе преобладаетъ въ ея органахъ административный эле-

ментъ. Не слѣдуетъ, однако, останавливаться здѣсь на слишкомъ упрощенной категорической формулѣ: административная юстиція можетъ быть сравнительно и очень совершенной юстиціей, поскольку она обставлена судебной гарантіей.

Гораздо болѣе простымъ на первый взглядъ представляется отношеніе судебной и законодательной власти. Судъ дѣйствуетъ лишь въ предѣлахъ закона, примѣняя его нормы къ отдѣльнымъ случаямъ: здѣсь, казалось бы, исключается конфликтъ законодательныхъ и судебныхъ органовъ, такъ какъ послѣдніе не могутъ оспаривать самихъ законовъ. Французское національное собраніе и съ этой стороны заботливо поставило предѣлы компетенціи суда: законъ 1790 г. гласилъ, что „суды не могутъ дѣлать никакихъ постановленій общаго характера, а должны обращаться къ законодательному корпусу всякій разъ, какъ они сочтутъ необходимымъ измѣнить толкованіе стараго закона или добиться изданія новаго“ [1]). Этотъ же принципъ повторенъ и усиленъ въ кодексѣ Наполеона, и онъ сталъ своего рода аксіомой французскаго публичнаго права.

Между тѣмъ такое строгое устраненіе судебной власти отъ сужденія о законахъ вполнѣ естественно лишь въ тѣхъ конституціяхъ, подобныхъ англійской, которыя не дѣлаютъ никакого различія между законами основными и обычными. Англійскій судья не можетъ отказать въ примѣненіи какому то ни было акту парламента, ибо надъ этимъ актомъ не стоитъ ничего высшаго. Но, очевидно, дѣло обстоитъ совершенно иначе тамъ, гдѣ учредительная власть отдѣлена отъ законодательной, и гдѣ, слѣдовательно, возможны противуконституціонные законы. Если французская конституція 1875 г. требуетъ для измѣненія основныхъ законовъ осложненной процедуры, то она совершенно не предусматриваетъ, какой органъ компетентенъ признать законъ не конституціоннымъ. То же самое справедливо и относительно большинства другихъ государствъ съ мало подвижной конституціей. Признаніе закона противорѣчащимъ конституціи всего болѣе соотвѣтствуетъ задачамъ судебной власти,—и въ этомъ смыслѣ наиболѣе ярко выражается идея судебной защиты въ американскомъ верховномъ судѣ [2]). Текстъ аме-

[1]) Срав. конституцію 1791 г., V, art. 3, конституцію III г., VIII, art. 20

[2]) У творцовъ американской конституціи было глубокое убѣжде-

риканской конституціи не даетъ точнаго опредѣленія его задачъ: онъ говоритъ лишь, что „судебная власть компетентна въ разрѣшеніи всѣхъ вопросовъ права и справедливости, которые могутъ возникнуть при примѣненіи настоящей конституціи, законовъ Соединенныхъ Штатовъ и трактатовъ“ [1]).

Американскій верховный судъ дѣйствуетъ не какъ законодательная инстанція, а какъ трибуналъ, отказывающій по жалобѣ заинтересованныхъ сторонъ въ примѣненіи даннаго противуконституціоннаго закона. Высокій авторитетъ, которымъ онъ окруженъ, тѣсно связанъ съ глубокими навыками, укоренившимися въ американскомъ народѣ—искать рѣшенія политическихъ конфликтовъ у судебныхъ учрежденій: это тотъ „юридическій духъ“ (l'esprit legiste), который такъ поражалъ Токвилля въ его наблюденіяхъ надъ жизнью республики [2]).

„Американскіе суды“, говоритъ Дайси, „рѣшали вопросы величайшей важности. Они рѣшили, что конгрессъ имѣетъ право отдавать преимущество долговымъ претензіямъ Соединеныхъ Штатовъ, имѣетъ законное право учредить банкъ и вообще установить и собирать налоги безъ всякаго ограниченія, но согласно съ опредѣленными принципами равномѣрной раскладки, которую предписываетъ конституція. Суды опредѣлили власть конгресса надъ милиціей, опредѣлили, кому принадлежатъ права командованія ею, и при-

---

ніе, что изъ трехъ властей судебная есть по существу слабѣйшая, поэтому надо всячески укрѣплять ее относительно законодательной и исполнительной. См. The Federalist, ch. LXXVIII. („it is the weakest of the three departments“).

1) Art. III, sec. 2. „The judicial power shall extend to all cases, in law and equity, arising under this Constitution, the laws of the United States and treaties made under their authority“. Cp. Story, Commentaries on the Constitution of the United States, n. 1576: „Право истолковывать законы необходимо заключаетъ въ себѣ полномочіе рѣшать, согласны ли они, или нѣтъ, съ конституціей, и если нѣтъ, то ихъ слѣдуетъ объявлять недѣйствительными, несуществущими. Это вытекаетъ изъ самой теоріи республиканскихъ учрежденій, такъ какъ въ противномъ случаѣ акты законодательной и исполнительной властей сдѣлались бы фактически самодержавными и изъятыми отъ всякаго контроля, несмотря на всѣ запреты и ограниченія, какія могутъ содержаться на этотъ счетъ въ конституціяхъ“.

2) Tocqueville, De la démocratie en Amérique, v. I, ch. 16: „De l'esprit légiste aux Etats-Unis, et comment il sert de contrepoids à la démocratie“.

мѣнявшееся во время войны за освобожденіе право конгресса выпускать бумажныя деньги признали законнымъ. Суды настолько же контролировали права отдѣльныхъ штатовъ, насколько опредѣляли власть союза. Суды объявляли неконституціоннымъ каждый законъ, являющійся post facto, каждый законъ, налагающій даже самую незначительную пошлину на продукты, вывозимые изъ какого бы то ни было штата, и лишали силы законы отдѣльныхъ штатовъ, уничтожающіе обязательность контрактовъ. Благодаря судамъ, однимъ словомъ, поддерживается господство справедливости, существованіе внутренней свободной торговли и общее уваженіе къ праву собственности. Кромѣ того, власть судовъ, поддерживающая статьи конституціи, какъ право страны, и тѣмъ удерживающая каждую власть въ отведенной ей сферѣ, дѣйствуетъ со спокойствіемъ и правильностью, которыя удивляли и приводили въ изумленіе континентальныхъ критиковъ. Это объясняется тѣмъ, что судьи Соединенныхъ Штатовъ, хотя и контролируютъ примѣненіе конституціи, но исполняютъ чисто судебныя обязанности, такъ какъ никогда не рѣшаютъ ничего, кромѣ представляемыхъ на ихъ рѣшеніе дѣлъ“ [1]). По словамъ Токвилля, это право судовъ высказываться относительно неконституціонности законовъ составляетъ „одну изъ самыхъ могущественныхъ преградъ, какая была поставлена когда либо тираніи политическихъ собраній“. Привычка искать рѣшенія у судебной власти развилась рядомъ съ недовѣріемъ къ законодательнымъ органамъ. Конечно, это не исключаетъ вліянія партій на составъ судовъ: имѣются примѣры, какъ въ 1868 и въ 1874 г., когда шелъ споръ объ избраніи въ президенты Тильдена и Гейза, когда прибавляли число членовъ верховнаго суда съ цѣлью доставить торжество партіи, обладавшей въ данную минуту перевѣсомъ среди конгресса.

Судебная организація Соединеныхъ Штатовъ послужила образцомъ для многихъ американскихъ республикъ. Такъ, Мексика посвящаетъ цѣлую главу своей конституціи верховному суду [2]): здѣсь, между прочимъ, въ качествѣ предметовъ,

---

1) Дайси, с. 182—183.
1) III. §§ 90—102.

подлежащихъ его вѣдѣнію, указаны нарушенія законодательствомъ личныхъ гарантій, а также нарушенія взаимныхъ компетенцій, которыя конституція устанавливаетъ для отдѣльныхъ штатовъ и для федеральнаго правительства. Очевидно, что гарантія правильнаго разграниченія этихъ компетенцій можетъ быть предоставлена только суду. Такой же верховный федеральный судъ, компетентный въ вопросахъ о конституціонности или неконституціонности законовъ, мы находимъ въ новой австралійской федераціи. Изъ европейскихъ государствъ Швейцарія обладаетъ судебнымъ органомъ, который особенно послѣ реформы 1893 г. имѣетъ нѣкоторыя черты сходства съ американскимъ. Но онъ стоитъ одиноко, а не во главѣ цѣлой федеральной судебной системы, какъ американскій, у котораго есть низшія инстанціи въ видѣ окружныхъ (Circuit courts) и участковыхъ судовъ (District courts). Статья швейцарской конституціи обязываетъ его безпрекословно примѣнять всѣ законы, изданныя федеральными палатами; ему предоставляется опредѣлять противоконституціонный характеръ лишь въ кантональныхъ законахъ. Расширеніе его компетенціи до предѣловъ американскаго верховнаго суда, расширеніе, за которое высказываются выдающіеся швейцарскіе юристы,—быть можетъ, встрѣчаетъ препятствіе въ дѣйствующемъ референдумѣ.

Если взять за основаніе признакъ компетенціи судебной власти и расположить конституціонныя государства въ порядкѣ распредѣленія этой компетенціи, то прежде всего выдѣляются два типа: государства, гдѣ суды могутъ оспаривать конституціонность законовъ, и государства, гдѣ имъ предоставлено дѣйствовать исключительно въ предѣлахъ установленныхъ законовъ. Наиболѣе яркими представителями перваго типа являются Сѣверо - Американскіе Соединенные Штаты и другія республики Новаго Свѣта, заимствовавшія у нихъ судебную организацію. Во второй группѣ можно опять намѣтить различныя степени: судебная власть въ Англіи обладаетъ полной компетенціей по всѣмъ правонарушеніямъ, совершаемымъ исполнительной властью, оцѣниваетъ цѣликомъ законность актовъ этой послѣдней, тогда какъ во Франціи и въ большинствѣ другихъ государствъ это право судебныхъ органовъ ограничивается созданіемъ особой административной юстиціи. Наиболѣе ограниченную компе

тенцію въ этомъ отношеніи мы встрѣчаемъ въ прусской конституціи; признавая (106 ст.), что „законы и указы обязательны въ томъ только случаѣ, если они обнародованы въ порядкѣ, предусмотрѣнномъ закономъ", она прибавляетъ: „провѣрка законности надлежащимъ образомъ опубликованныхъ королевскихъ указовъ принадлежитъ не судебнымъ властямъ, а только палатамъ" [1]. Благодаря этому, въ Пруссіи не существуетъ судебныхъ гарантій не только противъ того, чтобы законы нарушали конституцію, но и противъ того, чтобы распоряженія (Verordnungen) нарушали законы. Такимъ образомъ, Пруссія и Соединеные Штаты являются какъ-бы двумя полюсами этого ряда.

Насколько широта судебной компетенціи связана съ общимъ характеромъ той или другой конституціонной формы? Съ ней также трудно уживается чрезмѣрное развитіе монархическаго принципа, какъ и всемогущество народнаго собранія: политическая роль суда является моральной гарантіей для государствъ, основанныхъ и на принципѣ октроированности, и на принципѣ народовластія; и здѣсь, и тамъ судебные органы, такъ сказать, смягчаютъ всемогущество даннаго политическаго начала. Глубокій смыслъ имѣетъ замѣчаніе Іеринга, что судъ представляетъ собой „принциціальное самоограниченіе государственной власти". „Какъ бы она ни суживала или ни расширяла при этомъ границъ судейскихъ полномочій, въ предѣлахъ этихъ границъ она признаетъ самостоятельность судьи; нарушеніемъ этихъ границъ государственная власть становится въ очевидное противорѣчіе съ самой собой, налагаетъ на свой образъ дѣйствія ничѣмъ не скрашиваемое клеймо насилія надъ правомъ, грубаго нарушенія его;—государственная власть, посягающая на установленный ею самою правовой порядокъ, сама произноситъ надъ собой приговоръ" [2].

Конечно, здѣсь многое зависитъ отъ сложившагося въ странѣ духа законности и довѣрія къ судебнымъ учрежде-

---

1) Пр. К. § 106. Напротивъ того, австрійскій законъ 21 дек. 1867 г. о судебной власти, отрицая право за судами обсуждать правомѣрность законовъ, надлежащимъ образомъ изданныхъ, оговариваетъ право обсужденія и самихъ указовъ, и порядка ихъ изданія,—т. е. оцѣнку не только формальной, но и матеріальной стороны дѣла (S. 7).

2) Цѣль въ правѣ, I т., с. 284—5.

ніямъ: американская система была бы непонятна и чужда во Франціи и Германіи; но нельзя не сказать, что такая сложившаяся въ странѣ традиція является для нея великой, незамѣнимой политической цѣнностью. Аѳинская демократія ввела у себя въ геліайяхъ судебное разсмотрѣніе законовъ, какъ обезпеченіе ихъ устойчивости и защиты отъ непостоянныхъ народныхъ настроеній. Современная демократія быть можетъ, не менѣе нуждается въ высоко стоящемъ на стражѣ права судебномъ авторитетѣ, и американскій верховный судъ принадлежитъ къ великимъ ея памятникамъ. Россія слишкомъ многимъ обязана своимъ судамъ, созданнымъ реформой Александра II, несмотря на всѣ ея позднѣшія искаженія, чтобы не было понятнымъ стремленіе опредѣлить развитіе нашего будущаго представительнаго строя въ направленіи американской системы, дающей конституціонному порядку возможно полныя судебныя гарантія. Пусть же этими гарантіями будетъ окружена и наша юная политическая свобода!

Содержаніе.